

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITA' DI BOLOGNA

DOTTORATO DI RICERCA

STATO, PERSONE E ISTITUZIONI NELL'ORDINAMENTO EUROPEO E
INTERNAZIONALE - CURRICULUM: DIRITTO COSTITUZIONALE
(XXVI CICLO)

Settore scientifico disciplinare: [IUS/08](#)

Settore concorsuale di afferenza: [12/C 1](#)

Titolo tesi

Il Presidente del Consiglio dei Ministri nell'ordinamento vigente e nelle proposte di
riforma

Presentata da: Domenico Chirico

Coordinatore Dottorato

Relatore

Chiar. rno Prof. Andrea Morrone

Chiar. rno Prof. Luca Mezzetti

Esame finale anno 2014

"Fatti piccolo contro la tempesta,

ma porta avanti la tua verità "

(Brecht, Galileo).

Il presidente del consiglio dei ministri nell'ordinamento vigente e nelle proposte di riforma

Introduzione

CAP I – L'oggetto alla prova del metodo: i parametri rilevanti per una analisi organica

1. *I profili metodologici e le ragioni di una ricerca - 2. Proposta di una chiave di lettura del tema, sulla scia dell'approccio sistemico - 3. Crisi delle democrazie e soluzioni istituzionali: all'origine dei meccanismi di "stabilizzazione" degli esecutivi in chiave neo-parlamentare, tra costruzione dell'ordinamento europeo e ordinamento nazionale - 4. Il paradigma della responsabilità - 5. Il paradigma della rappresentanza - 6. Responsabilità, rappresentatività, legittimazione - 7. Crisi di legittimazione: implicazioni economiche e politico-istituzionali - 8. Forma di governo, ordinamento interno, ordinamento UE - 9. Oggetto e metodo. Delimitazione del campo di indagine: il del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'ambito della Forma di Governo.*

CAP II - Il Presidente del Consiglio nella Forma di governo

La posizione del Presidente del Consiglio nell'ordinamento costituzionale monarchico - 2. La posizione del Presidente del Consiglio nel regime fascista - 3. La posizione del Presidente del Consiglio nell'ordinamento costituzionale democratico: il dibattito costituente - 4. La posizione del Presidente del Consiglio nell'ordinamento costituzionale democratico: i caratteri del modello entro la forma di governo parlamentare - 4.1 Le modalità di formazione dell'organo - 4.2 I rapporti tra Presidente e Componenti dell'organo collegiale: nomina e revoca dei ministri - 4.3 Ancora sul potere di nomina e revoca - 4.4 Le attribuzioni proprie del Presidente in tema di indirizzo politico - 5. Primi elementi per una qualificazione del modello

CAP III - Il ruolo del presidente del consiglio nella dinamica della attuazione/inattuazione dell'ordinamento repubblicano e alla luce del ruolo del sistema politico.

Dentro la genesi delle proposte di riforma attraverso gli atti delle commissioni Parlamentari. L'ultimo ventennio attraverso le proposte specificamente finalizzate al riassetto del Presidente del Consiglio nelle commissioni parlamentari per le riforme. Le proposte in campo nell'attuale dibattito politico-istituzionale: dalla "bozza Violante" alla fase attuale. Una ricognizione critica

Cap IV

1. *Il "rendimento" della forma di governo parlamentare entro il "rendimento" della Costituzione vigente: i parametri rilevanti - 2. Le ragioni delle riforme "difficili" - 3. Sistema politico e dimensione multilivello - 4. Ritorno al punto di partenza: alla ricerca della "stabilità" - 5. Stabilità e "fiducia": i molti modi di funzionare e le ambiguità dei modelli neoparlamentari - 6. Assonanze (molte) e dissonanze (poche) con una storia nota: forme neoparlamentari e forme di governo precostituzionali - 7. La posta in gioco - 8. Il concetto di costituzione e la sua rilevanza per la forma di governo - 9. Dove si annida il rischio di involuzione autoritaria*

Introduzione

La deflagrazione del tema dei debiti sovrani, solo riduttivamente leggibile come squilibrio nella definizione dello scambio intergenerazionale tra ricchezza prodotta e debito, realizza la saldatura nei processi che l'analisi giuridica dei processi reali (e quindi anche economici) non può eludere, anche in considerazione dell'apparato normativo che un tale intervento richiede, destinato a solidificarsi in assetti istituzionali, in parte inediti o in revisioni costituzionali degli assetti esistenti.

Nell'ordine di idee di una lettura coordinata dei processi sociali, economici, politici ed istituzionali, si potrebbe sintetizzare il quadro di riferimento come definito dal rapporto tra stabilizzazione del ciclo economico ed esigenza di stabilità degli assetti istituzionali¹, come declinazione storicamente determinata del rapporto tra forme dell'economia e forme della democrazia, nella giustapposizione di approcci che prefigurano per un verso, la insostenibilità economica della democrazia, prospettando l'esito dei diritti finanziariamente condizionati, sulla scia della crisi fiscale delle democrazie; e dall'altro, di approcci che indicano nei meccanismi di mercato, opportunamente regolamentati, la leva per liberare le forze economiche destinate a reinnescare il circuito virtuoso tra mercato e democrazia.

Una riflessione che voglia cogliere l'evoluzione degli assetti delle istituzioni di vertice e segnatamente dell'organo di governo in senso stretto, e, in particolare al suo interno, del ruolo proprio del Presidente del Consiglio dei Ministri, non può prescindere, in termini generali, da una aggiornata lettura della direzione assunta dal percorso di "stabilizzazione" istituzionale di una crisi economica e sociale ormai pluriennale e di cui non è possibile cogliere i caratteri, se non in base all'allargamento diacronico del quadro analitico-sistematico.

In altri termini, sul piano più propriamente analitico, pare plausibile assumere metodologicamente che una indagine finalizzata alla ricostruzione del ruolo del Presidente del Consiglio non possa prescindere dalla ricostruzione della forma di governo, dalla allocazione della funzione di indirizzo in una democrazia parlamentare e dal ruolo svolto dal sistema dei partiti in relazione al tipo di regole assunte per l'espressione della rappresentanza. E che questa ricerca non possa altresì prescindere dalla analisi delle modalità secondo le quali le dinamiche economiche, sociali, politiche e istituzionali si svolgono in un contesto di crisi che è economica e contestualmente istituzionale.

Nella stessa prospettiva, non può non riconoscersi il ruolo assegnato al sistema dei partiti, così come definito sul piano costituzionale, nella sua connessione anche col tema della qualità della rappresentanza istituzionale.

Infatti, la comprensione del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri e la definizione delle attribuzioni ad esso assegnati in relazione alla qualificazione dei poteri di indirizzo politico richiedono necessariamente di ricostruire, in premessa, il quadro istituzionale della forma di governo nella sua configurazione attuale; e, conseguentemente, di rilevarne i caratteri specifici nel momento in cui si è registrato lo sganciamento dell'originario modello costituzionale dalla rappresentanza proporzionale, per il manifestarsi di un assetto per vari aspetti inedito del sistema politico, del quale appare opportuno misurare l'aderenza al quadro ordinamentale.

Nel tentativo di ricostruire una possibile sequenza del percorso di ricerca coerente con le premesse metodologiche indicate, occorre, accanto ai contributi della dottrina, fare necessario riferimento alle fonti formali e sostanziali che convergono a qualificare poteri e funzioni nell'ordinamento vigente, non trascurando alcuni profili di assetto organizzativo della Presidenza, in quanto specifica struttura di servizio al confine tra "tecnica" e "politica".

¹ M. SCUDIERO (a cura), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Jovene, 2009.

Ricostruito il quadro ordinamentale vigente, un passaggio importante è rappresentato da un riflessione sul dibattito ormai ultratrentennale sulle c.d. “riforme istituzionali”, cogliendo in particolare il profilo di rilievo in relazione al tema della ricerca.

In parallelo, con l’utile riferimento ai contributi della c.d. “ingegneria istituzionale”² è possibile evidenziare, in chiave anche comparata, il “rendimento atteso” dai modelli intorno ai quali il dibattito corrente verte, in relazione ai parametri che appaiono decisivi, come quelli forniti dal profilo dei meccanismi di “stabilizzazione” degli esecutivi in chiave neo-parlamentare, per misurare le implicazioni che ne derivano sul piano dei rapporti con il principio di “rappresentanza” e, per questa via, in connessione all’assetto tendenzialmente bipolare assunto dal sistema partitico.

Va da sé che l’ampiezza e la consistenza delle questioni accennate è di tale rilievo da suggerire una certa cautela e la necessità di una qualche restrizione del campo di indagine, che può operarsi, ad esempio, attraverso, la ricostruzione dei principali nodi problematici e delle implicazioni che metodologicamente ne possono derivare.

In tal modo, si ritiene di poter ridimensionare il rischio di una ricostruzione meramente descrittiva, e, in chiave critica, di poter, tra l’altro, evidenziare gli esiti non neutrali delle opzioni rispettivamente sostenute da apparati argomentativi, comunque generati dal convincimento della inadeguatezza degli attuali assetti ordinamentali rispetto alle esigenze di una società complessa e sottoposta a forti tensioni, dagli esiti ad oggi non prevedibili - nel quadro più generale delle vicende dei rapporti tra Forma di Stato e Forma di Governo -, di cui la c.d. “globalizzazione” rappresenta il sostrato amplificante nella fase attuale.

In questo senso, nel quadro di un perdurante contesto di crisi economica e finanziaria, che richiama in campo gli assetti strutturali dei sistemi economici e sociali, gli assetti istituzionali sono sottoposti ad una sollecitazione di risposte adeguate al “governo” della crisi.

La latitudine del versante istituzionale spazia dall’approntamento di misure economiche e finanziarie orientate a “compensare” o contenere gli effetti economici, finanziari e sociali, nel tentativo di inserire in singoli provvedimenti gli elementi per una più ampia *exit strategy*; alla ridefinizione *multilevel* delle sequenze decisionali in condizioni di mutuo e permanente controllo sul piano della coerenza quantitativa delle decisioni economiche e finanziarie, in tema di bilanci pubblici; e, risalendo dall’assetto delle sequenze decisionali alle architetture istituzionali, prospetta come necessari interventi di rilievo nelle modalità dei rapporti tra gli organi costituzionali di vertice.

Il quesito centrale, intorno al quale ordinare una analisi scientificamente coerente rispetto alle premesse di contesto accennate in via generale, potrebbe essere sintetizzato, dunque, dallo studio delle modalità con le quali i poteri pubblici di vertice si assestano e si riorganizzano per fronteggiare gli effetti sistemici di una crisi economica e finanziaria e quindi anche sociale e politica.

Utilizzando le chiavi analitiche offerte anche dagli approcci sistemici, si tratta di ricostruire il tipo di interazione che si sviluppa tra sottosistema politico e sottosistema sociale, da un lato, e sistema economico (e finanziario) dall’altro, concentrando l’attenzione sui dati prodotti sul piano formale del sistema giuridico-istituzionale.

In una tale prospettiva, è possibile cogliere in ciascun termine gli elementi strutturali per distinguerli da profili più contingenti, per poter meglio individuare le modalità secondo le quali apparati argomentativi vengono utilizzati al servizio di soluzioni ideologicamente orientate.

² G. SARTORI, *Ingegneria istituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*. Mulino, 2013.

Allo stesso scopo, deve ritenersi necessario arricchire la dimensione analitica, sviluppandola in chiave diacronica, poiché la sequenza di dati disponibili già nell'ultimo ventennio (ma anche in precedenza) in tema di "riforme istituzionali" è in grado di produrre una sostanziale sedimentazione dei "punti critici" del sistema, dal punto di vista dei soggetti politici e delle aggregazioni di interessi che premono per una complessiva "revisione" dell'ordinamento costituzionale.

La schematica contrapposizione tra istanze di aggiornamento e modernizzazione degli assetti istituzionali, da un lato, e di forze di resistenza al cambiamento e perciò "conservatrici", dall'altro, crea le premesse per una lettura del profilo ideologico delle dinamiche in atto, ma non può ritenersi esaustiva in relazione alla necessità di cogliere con maggiore chiarezza la direzione materialmente assunta dalle dinamiche in atto.

In tal senso, la sequenza delle misure contingenti adottate per contrastare gli effetti della crisi economica in corso può essere letta alla luce di una crisi politico-istituzionale più ampia rispetto all'arco della legislatura corrente, nella misura in cui si ritenga di condividere l'osservazione secondo cui per fronteggiare la prima, si ritengono inadeguati gli assetti costituzionali vigenti, asserendo un *deficit* di flessibilità e rapidità decisionale, localizzato nell'esecutivo, a causa della delle modalità con le quali è organizzato il rapporto tra esecutivo e legislativo, nella versione formalmente vigente di una democrazia parlamentare, imperniata sulla centralità del parlamento nella dinamica del rapporto di fiducia, lungo cui si snoda il percorso della funzione di indirizzo politico generale.

Uno dei profili più significativi per migliorare il rendimento decisionale è, così, individuato proprio nel rafforzamento dell'esecutivo, e, in questo contesto, del ruolo istituzionale del PCdM.

Questa filiera argomentativa può essere letta in varie direzioni, alla ricerca di un innesco causale.

Si può cioè ritenere che la progredente globalizzazione economica, veicolata dai mercati finanziari, produca una pressione stringente sui sistemi economici e finanziari "regionali" e nazionali, con effetti sociali dal punto di vista allocativo non controllabili (democraticamente) e con ciò imponga ai sistemi politici una necessità oggettiva di riconfigurazione degli assetti sistemici e funzionali, sino al livello delle modalità con le quali le decisioni si formano nelle istituzioni più o meno rappresentative, modificando le condizioni di sistema che inducono a ridisegnare le architetture costituzionali. Oppure, si può seguire la linea della constatazione della insufficienza dei sistemi politici a selezionare e sintetizzare una domanda sociale, espressa in contesti a vario grado di "democraticità" (rappresentatività), come concausa della insufficiente modernizzazione imposta agli assetti istituzionali, alla base delle ragioni di crisi sistemica che si registra.

Queste osservazioni, che ricostruiscono in termini problematici la connessione stringente tra le dinamiche economiche e sociali e la dimensione politica e istituzionale, mostrano come non sia irrilevante l'opzione analitica che si adotta in relazione alla sequenza causale, dal punto di vista della diagnosi dei problemi, poiché è in relazione a quest'ultima che si prefigura un ventaglio articolato di soluzioni. E, va da sé, che se la diagnosi non coglie il verso (scientificamente) corretto delle relazioni causali, cadendo nella trappola della "falsa correlazione", ne potrebbero derivare errori di valutazioni nelle scelte che definiscono l'orizzonte operativo dei soggetti istituzionali multilivello. Similmente, avendo il dovuto riguardo per il peso delle opzioni teoriche in campo, si potrebbe cogliere l'ulteriore dimensione ideologica delle scelte compiute.

Con questa ottica, infine, si può verificare se e quale sia il filo rosso di tutte le proposte di riforma emerse in sedi istituzionali (commissioni per le riforme istituzionali).

Su questa base di riflessione e focalizzando il tema di ricerca, l'obiettivo è quello di esaminare le principali problematiche relative alla definizione e all'implementazione dell'indirizzo politico generale del Governo e ai connessi poteri di promozione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche alla luce delle recenti prospettive di riforma costituzionale.

Come è noto, il tema generale della ricerca si colloca all'interno di un quadro costituzionale poco definito, nel quale si è preferito limitare il potere di autoregolazione dell'esecutivo, rinunciando a riconoscere esplicitamente una sfera di competenza riservata da attribuire al potere regolamentare del governo.

Appare evidente, in tal senso, come nella riflessione su tali temi debba essere attribuita un'attenzione particolare all'evoluzione concreta della forma di governo italiana nel periodo più recente e al consolidamento del sistema elettorale prevalentemente maggioritario (che ha ovviamente riflessi densi di implicazioni problematiche per ciò che concerne il ruolo del Presidente del Consiglio), nonché soprattutto alle recenti riforme che hanno interessato la presidenza del Consiglio dei Ministri ed i Ministeri (in particolare con il D. L. vi 300 e 303 del 1999) e ai successivi interventi normativi ed organizzativi adottati sulla base di quelle riforme.

A questo livello di analisi, si pone il problema dell'adeguatezza della Presidenza del Consiglio rispetto agli obiettivi che le si sono riconosciuti, del funzionamento del Consiglio dei Ministri e del ruolo che vi svolge il Presidente nella determinazione dell'indirizzo di governo. Più in generale, appare necessario verificare le dimensioni dei problemi interpretativi in ordine alla stessa qualificazione giuridica del Presidente del Consiglio ed ai poteri che gli possono essere riconosciuti. L'obiettivo della ricerca – e quello che si ritiene un tratto di originalità - è quello di proporsi di osservare il tema della determinazione e del perseguimento dell'indirizzo politico di governo da più angoli visuali e di indagine, in modo da apprezzarne e approfondirne le più diverse implicazioni.

Una sequenza strutturata del percorso di ricerca, in questa prospettiva, non può sottrarsi al dover rilevare il modo in cui si atteggi la funzione di indirizzo e coordinamento del governo alla luce delle diverse novità istituzionali e dell'effettivo modello di presidenza del Consiglio, realizzato anche in rapporto con la nuova organizzazione dei Ministeri, ricostruendo sia il dato normativo che la prassi più recente. Allo stesso modo, appare centrale la rilevanza del modo in cui si forma e si esprime il ruolo propulsivo del Presidente del Consiglio, anche in connessione con la dimensione istituzionale dell'Unione Europea. Così come appare necessario ricostruire unitariamente il modo in cui la funzione di indirizzo politico trasla nell'attività normativa, con riferimento all'attività normativa propria del Presidente del Consiglio e al ruolo del Governo nell'attività parlamentare propria. Infine, ma solo in chiave esemplificativa dei profili rilevanti, pare opportuno tener conto della dimensione comparatistica attinente alle dinamiche giuridiche e politiche in cui risulta coinvolto l'indirizzo politico di governo, nei principali paesi dell'Unione europea.

- 1. I profili metodologici e le ragioni di una ricerca - 2. Proposta di una chiave di lettura del tema, sulla scia dell'approccio sistemico - 3. Crisi delle democrazie e soluzioni istituzionali: all'origine dei meccanismi di "stabilizzazione" degli esecutivi in chiave neo-parlamentare, tra costruzione dell'ordinamento europeo e ordinamento nazionale - 4. Il paradigma della responsabilità - 5. Il paradigma della rappresentanza - 6. Responsabilità, rappresentatività, legittimazione - 7. Crisi di legittimazione: implicazioni economiche e politico-istituzionali - 8. Forma di governo, ordinamento interno, ordinamento UE - 9. Oggetto e metodo. Delimitazione del campo di indagine: il del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'ambito della Forma di Governo.*

1. I profili metodologici e le ragioni di una ricerca

Se si concentra l'attenzione intorno alle problematiche attuali attinenti la formazione dell'indirizzo politico del Governo e il ruolo del Presidente del Consiglio, il primo rilievo evidente è che esse affondano le proprie radici nel periodo statutario e si ripresentano con continuità in tutte le diverse fasi successive della storia costituzionale italiana.

I principali problemi ricorrenti, spesso evidenziati dalla dottrina, sono quelli dell'accentuato frazionamento dell'amministrazione centrale, della concentrazione di poteri a livello ministeriale, senza la creazione di un incisivo potere di coordinamento e di indirizzo a livello centrale.

Anche in Assemblea Costituente emerge un sostanziale atteggiamento di diffidenza per l'esecutivo ed in particolare verso il riconoscimento di un ruolo particolarmente incisivo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ciò ha comportato uno squilibrio fra un Presidente del Consiglio sostanzialmente sfornito di mezzi e strumenti che gli consentano di esercitare le funzioni di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle amministrazioni centrali, da un lato; ed i ministri, dall'altro, forti delle risorse di cui dispongono oltre che della possibilità di attendere ai rispettivi interessi di settore in modo autonomo e sostanzialmente privo di controllo, che non sia quello esercitato dai partiti politici. In questa già complessa dinamica, occorre poi tener conto del problema della creazione di rapporti di gerarchia di fatto fra i Ministri, che vedono alcuni di essi, come il ministro del tesoro, in una posizione di supremazia.

La mancata approvazione della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio fino al 1988, e l'acquisizione di compiti paraministeriali della Presidenza stessa sono ulteriori testimonianze della difficoltà a configurare la Presidenza quale centro di indirizzo e coordinamento dell'indirizzo politico del governo.

La legge n. 400 del 1988 ha avuto certamente il pregio di costituire il prodotto di una rinnovata attenzione verso l'elemento istituzionale nell'approccio alle problematiche inerenti al funzionamento ed all'organizzazione del governo, ma mostra il proprio limite nell'impossibilità di prescindere, nel contesto storico-politico della sua emanazione, dalla logica intrinseca ai governi di coalizione (come dimostra la conservazione del consiglio di gabinetto, dei ministri senza portafoglio, del vicepresidente del consiglio).

Per quanto concerne la stessa organizzazione della Presidenza del Consiglio, nella legge 400 del 1988, mentre si cerca di razionalizzarne l'apparato, allo stesso tempo ad esso vengono attribuiti dei compiti riguardanti la gestione di settori specifici, col risultato ultimo di un Presidente del Consiglio che continua a trovarsi nella condizione di poter utilizzare strumenti assai limitati, e soprattutto privi di poteri inibitori o sostitutivi, che passano comunque per la decisione dell'organo collegiale. Nel più recente periodo, gli effetti scaturiti dalla riforma elettorale rispetto al potenziamento del ruolo del presidente del consiglio risultano piuttosto modesti sul piano strettamente giuridico.

Se pure alcuni cambiamenti si sono verificati (formazione di due schieramenti contrapposti, investitura praticamente diretta del premier da parte del corpo elettorale), permane comunque una forte disomogeneità all'interno degli schieramenti, ai meccanismi applicati per la scelta dei relativi *leaders*, al procedimento di formazione dei governi.

Negli ultimi anni, è intervenuta una riforma apparentemente incisiva per quanto riguarda l'amministrazione centrale, introdotta dalla legge n. 59 del 1997, che ha delegato il governo ad attuare una revisione dell'organizzazione dell'esecutivo. Sulla base di questa legge, sono stati adottati due dd.lgs. nn. 300 e 303, concernenti rispettivamente la riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio e dell'organizzazione ministeriale.

Anche dagli spunti innovativi contenuti nelle riforma e sviluppati attraverso successivi atti normativi prende le mosse la presente ricerca, insieme, appunto alle funzioni che tale organo svolge nell'esercizio del potere normativo e nell'ambito del procedimento legislativo, con riflessi evidenti per quanto concerne la definizione e la esplicitazione dell'indirizzo politico di governo.

2. Proposta di una chiave di lettura del tema, sulla scia dell'approccio sistemico

Così inquadrati i termini generali del problema, si offrono alla analisi giuridica almeno due dimensioni di un più vasto campo di indagine, nella misura in cui è possibile, da un lato, con un appropriato strumentario, ricostruire il processo di privatizzazione delle dinamiche economiche e sociali; e, dall'altro, evidenziare, a livello aggregato, o sub sistemico, come agiscono le istituzioni multilivello nel loro complesso per "creare e muovere" gli istituti giuridici³.

Diviene possibile, conseguentemente, articolare e ricomporre una analisi che consente di leggere il tipo di risposta che i sistemi istituzionali danno alla pressione della crisi economica, su tutti i versanti in cui si manifesta, alla ricerca di un grado maggiore di efficienza nelle decisioni economiche pubbliche, mediante una semplificazione della rappresentanza e dei modelli decisionali stessi (più gerarchici), che agiscono sull'ambito della sfera pubblica⁴ (più che privata) per ridurre complessivamente l'ampiezza, mediante amputazioni di spesa (lineari o mirate, poco rileva), come ambito ultimo che la costruzione del mercato a moneta unica ha lasciato disponibile per compensare il conflitto sociale prodotto dagli aggiustamenti nell'economia reale, indotti dalla nuova divisione del lavoro su scala planetaria.

Un smile tracciato analitico, per essere adeguatamente efficace, deve essere ricondotto ad un contesto in cui, nel corso degli anni settanta, I rapporti di forza democratici sembrano preludere all'inveramento di condizioni favorevoli alla più generale democratizzazione dello stato, dell'economia e della società⁵. E non a caso, dunque, è in quella fase che maturano - ad opera delle forze conservatrici più consapevoli - le condizioni per prefigurare un rovesciamento a proprio vantaggio di strategie, obiettivi, esiti, assetti istituzionali, politici ed economici, sulla scia di analisi orientate a riflettere sulla complessità sociale delle democrazie e sulle modalità e strumenti di governo della complessità medesima⁶.

La sostanza di tali analisi - non neutrale per gli esiti che prefigura -, ben sintetizzate nel paradigma delle interazioni sistemiche⁷, è, come noto, che una società ad alto grado di complessità e conflittualità implica perdita una di efficienza decisionale e una perdita della capacità di mediazione dei tradizionali istituti della democrazia politica rappresentativa. Più precisamente, in una società

³ GUARINO, *op. cit.*. Cfr. anche G. D'IGNAZIO, (a cura), *Multilevel costituzionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè, 2011.

⁴ M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Giappichelli, 2000

⁵ Si pensi alla attuazione dell'ordinamento delle regioni a statuto ordinario, alla adozione della l.n. 300/1970 (statuto dei lavoratori), alla riforma della Rai-Tv, alle innovazioni del diritto di famiglia ecc... sino alla riforma in senso universalistico del Servizio Sanitario Nazionale.

⁶ AA.VV. *La crisi delle democrazie*, cit.

⁷ N. LUHMANN *La differenziazione del diritto*, Il Mulino, 1989; C. OFFE, *op. cit.*.

complessa organizzata in forma democratica, la pluralità delle istanze sociali emergenti dal conflitto sociale determinerebbe – mediante la rappresentanza democratica – una rappresentazione non omogenea delle istanze sociali organizzate. Queste premerebbero contestualmente sui centri decisionali per veder realizzate le proprie pretese. Per soddisfare dette pretese e contenere un conflitto altrimenti non controllabile, lo stato democratico tenderebbe ad accogliere indifferenziatamente la domanda sociale emergente, soddisfacendola mediante la proliferazione di centri istituzionali che amministrano risorse⁸ e, più in generale, ricorrendo al finanziamento pubblico di servizi e beni, mediante la leva fiscale. Per questa via, nel momento in cui la complessità della domanda sociale sovraccarica i centri decisionali sulle risorse pubbliche esistenti, si determinerebbe parimenti un sovraccarico fiscale dello stato, donde la teoria della crisi fiscale dello stato democratico⁹.

3. *Crisi delle democrazie e soluzioni istituzionali: all'origine dei meccanismi di "stabilizzazione" degli esecutivi in chiave neo-parlamentare, tra costruzione dell'ordinamento europeo e ordinamento nazionale.*

L'impianto analitico così ricostruito prospetta un ventaglio di soluzioni che, a fronte dei processi di democratizzazione progressiva di una società complessa (e dello stato), indirizza verso una sostanziale corporativizzazione della società e delle istituzioni.

In primo luogo - sempre nell'ottica di contenere gli effetti del conflitto sociale al limite della capacità fiscale di finanziarne le istanze -, poiché un assetto democratico consente l'accesso alle decisioni di strati sociali sempre più larghi e di interessi a vario grado di strutturazione e dimensione, occorre individuare meccanismi in grado di preselezionare la domanda sociale da essi riveniente, ammettendo all'area delle decisioni quei centri di imputazione di interessi disposti a supportare (in termini di consenso) un sistema decisionale in forza del quale alla attribuzione di vantaggi corrispondessero dei costi destinati ad essere supportati da quegli interessi, centri di potere e soggetti sociali esclusi da quella specifica decisione.

Ciò, oltre a mettere in crisi la centralità della legge nel sistema delle fonti¹⁰ in parallelo con la crisi della centralità del parlamento, che aveva retto le strategie di democratizzazione sino a tutti gli anni settanta, apre il fianco a soluzioni c.d. "riduzionistiche": poiché la democrazia non è in grado di governare la complessità conflittuale della società, occorre ridurre il conflitto e perciò favorire i processi di corporativizzazione degli interessi e del sistema di decisione, escludendo strutturalmente quegli interessi sui quali far ricadere i costi delle singole scelte.

In secondo luogo, non tutti gli interessi sarebbero parimenti meritevoli di emersione istituzionale e pertanto occorrerebbe ridurre e semplificare la rappresentanza, con l'abbandono dell'ancoraggio proporzionale, per l'adozione del paradigma maggioritario, in una delle possibili forme, quella che più tiene in equilibrio gli assetti formali istituzionali, nel momento stesso in cui se ne modificano i contenuti reali di potere.

Così, in parallelo al profilo istituzionale opera quello più strettamente attinente al sistema decisionale: le decisioni (pubbliche) devono essere prese rapidamente e se di natura economica, non possono essere affidate a soggetti rappresentativi, ma mediate da (o affidate ad) organismi tecnici (in contrapposizione agli organi "politici", cioè rappresentativi). Inoltre, l'impianto analitico offre l'opportunità di riordinare ogni ambito delle decisioni pubbliche, destinate ad essere informate ad un criterio efficientistico (privatistico) con premio sul profilo di democraticità (ed in sostanza, della "stabilità" e della "governabilità" sulla rappresentatività e sulla democraticità).

⁸ D. SERRANI, *L'amministrazione per enti*, F. Angeli, 1982

⁹ O'CONNOR, *La crisi fiscale dello stato*, 1977.

¹⁰ E. FORSTHOFF, *Lo stato di diritto in trasformazione*, 1973

L'ultima parte degli anni settanta e poi gli anni ottanta, dunque, rappresentano il momento di rilancio di un progetto di modernizzazione tecnocratica e di normalizzazione di ogni anomalia, che sul piano istituzionale proponga una strategia opposta, nel segno della democratizzazione della società e dello stato.

E l'apertura di questa fase è consonante, sul piano internazionale, al reinnescio, a partire dai primi anni ottanta, della strategia di unione economica europea, disegnata nel c.d. "Piano Delors", i cui contenuti saranno poi trasfusi istituzionalmente nell'Atto Unico Europeo (AUE, 1986), che di fatto riattiva il processo di integrazione, culminando nel Trattato di Maastricht (TUE, 1992).

A metà degli anni ottanta, dunque, in un contesto internazionale già segnato dalla svolta liberista, sono presenti esplicitamente al livello continentale e interno alcuni elementi visibili adottati a fondamento delle strategie di trasformazione istituzionale ed economica orientate a omologare ogni ambito degli assetti e dei rapporti sociali al paradigma di mercato, in concomitanza con l'abbandono di ogni orizzonte di trasformazione sociale nelle forze inizialmente portatrici di istanze di emancipazione.

Così, si è ritenuto di poter innescare la fase decisiva dell'omologazione mercatocentrica delle istituzioni di rango comunitario, delle economie e degli assetti sociali nazionali, facendo agio, sul piano istituzionale, sulla forza centripeta dei vincoli finanziari condizionanti le decisioni pubbliche – culturalmente riflesso della teoria delle scelte pubbliche¹¹ e più tardi nell'analisi economica del diritto, sulla falsariga delle opzioni culturali maturate in ambito anglosassone ed ancorate metodologicamente all'impiego dei criteri della razionalità economica nella determinazione delle decisioni pubbliche, in una latitudine che dalla "funzione economica della costituzione" si spinge sino alla definizione dell'analisi di impatto della regolazione pubblicistica dei processi economici -; e, sul piano teorico, ricorrendo all'armamentario sempre disponibile di teorizzazioni aggiornate della *costituzione materiale*, veicolate proprio dalle riflessioni in tema di costituzione economica, concettualmente utilizzata come ambito tematico per l'esercizio di argomentazioni finalizzate a dare una radice costituzionale al mercato¹², in quanto valore ordinante dei rapporti economici, per spiegare l'inattualità dello "stato imprenditore" e giustificare l'abbandono del programma costituzionale di emancipazione, nel passaggio ad un modello pubblico di tipo regolatorio¹³.

Nel momento in cui si perfeziona l'adozione del quadro istituzionale disegnato nel TUE (1992), ancorato ad una moneta unica e alla stabilità dei prezzi, è ormai definito l'insieme delle condizioni che causano una crisi palinogenetica, sia sul piano del modello economico fondato sull'economia mista; sia sul versante degli assetti istituzionali eretti su un sistema di rappresentanza di tipo proporzionale, nel cui alveo è cresciuto un sistema di rapporti politici in cui si muovono i partiti riconducibili all'arco costituzionale e la cui legittimazione a concorrere agli indirizzi politici dello stato viene intaccata anche formalmente per via referendaria, nella prospettiva dell'abbandono della base proporzionale della rappresentanza.

Le nuove forze politiche, destinate ad affermarsi all'indomani del crollo del precedente sistema politico, abbracciano tutte indistintamente – con variazioni di fatto solo quantitative – il sistema di mercato e la rappresentanza maggioritaria, con l'effetto di legittimare - in termini di costituzione materiale - l'esatto contrario di quanto positivizzato nella costituzione formale, ora sprovvista delle matrici politiche popolari e di massa che l'hanno costituita.

Privatizzazioni e liberalizzazioni, soprattutto bancarie e industriali, segnano la fine del modello di economia mista (e, non a caso, il connesso ritorno alla banca universale) e conseguono l'effetto di

¹¹ Cfr. J.M. BUCHANAN e G. TULLOCK, *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Mulino, 1998.

¹² G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra costituzione e istituzioni comunitarie*, in *Q.C.*, n. 1, 1992; G. AMATO, *Il mercato nella costituzione*, in *Quad. Cost.*, 1, 1992; G. BOGNETTI, *La Costituzione economica*, Cedam, 1988.

¹³ J.M. BUCHANAN, *La ragione delle regole*, F. Angeli, 1991; R. FAZIOLI, *Dalla proprietà alle regole*, F. Angeli ed., 1995

smantellare lo strumentario dell'intervento pubblico nell'economia, ora del tutto affidata all'operare dei meccanismi di mercato, eventualmente regolati settorialmente da "autorità funzionali" dagli incerti poteri regolatori e paragiurisdizionali. Ma, da soli, detti meccanismi non appaiono in grado di produrre in un tempo contenuto le trasformazioni desiderate.

In questo senso, la variabile "tempo" impatta sulle scelte degli strumenti e sulle modalità del loro impiego. La valutazione dei gruppi di comando riguardo alla tempistica delle azioni di modernizzazione appare dettata da una lettura favorevole dei rapporti di forza, anche per la scomparsa delle opzioni ideologiche antisistema e per la omologazione burocratizzante degli apparati che ne sono residuati. Il varco culturale e politico che così appare aperto, è il fulcro delle strategie di modernizzazione delle aree "anomale", tra cui "il caso italiano". I parametri fissati a Maastricht sono arbitrari e ritagliati su quelli dell'economia più forte, su questo nessun dubbio. Ma, pare almeno ambigua la funzione dell'unione monetaria, che lungi dal doversi rivolgere ad un'area geoeconomica omogenea, consapevolmente è applicata ad un ambito non ottimale e non omogeneo, col risultato oggettivo di porre le premesse per ottenerne la strutturale trasformazione ed omologazione.

Qui è necessario qualche chiarimento. La teoria economica ben definisce i percorsi di aggiustamento veicolati da meccanismi di mercato. In presenza di valute nazionali, i singoli stati dispongono della propria moneta per compiere aggiustamenti nei tassi; oppure, modificano il valore relativo della propria valuta in termini della valuta obiettivo. Ciò consente di recuperare temporaneamente competitività di comparti produttivi nazionali, ma opera sostanzialmente nel breve periodo e per breve termine, poiché gli effetti di queste manovre difensive possono essere in parte neutralizzati dall'inflazione, vista come un male. Va evidenziato che la svalutazione altro non è che un allineamento su scala internazionale dei costi relativi alla produttività relativa e, mediamente, laddove si accompagna ad un sistema di salari non indicizzati, incide strutturalmente sui costi di produzione, in presenza di inflazione. A ben vedere, questo è quanto accaduto col patto del luglio '92 e con l'eliminazione della scala mobile e il contenimento corporativo e subalterno delle rivendicazioni salariali.

In sostanza, le svalutazioni competitive consentono, in presenza di valute nazionali, una tenuta o rilancio dei livelli produttivi, ma a condizioni salariali peggiori, per l'operare di meccanismi inflattivi che normalmente si accompagnano alle svalutazioni. Si tratta di scelte politiche che la banca centrale compie per dare competitività ad un sistema delle imprese in crisi di accumulazione, conseguendo il risultato netto di favorire lo spostamento del prodotto sociale dal salario (individuale e sociale) al profitto (privato).

Il sentiero così tracciato per ottenere all'esito del processo un sostanziale recupero di produttività, pur realizzandosi a danno della quota di prodotto sociale complessivo ripartito in forma di salario, almeno nel breve consente teoricamente di contenere la perdita di livelli occupazionali, che si determinerebbero per effetto della riduzione assoluta di competitività, con conseguente tensione sociale.

Tutto questo sistema, che funziona come modello specifico di economia mista in presenza di valuta nazionale, è retto peraltro dalla domanda interna, che nella parte pubblica è finanziata a debito in termini reali sostenibili, almeno sino agli anni ottanta¹⁴. L'esplosione del debito pubblico dagli anni ottanta in poi può, in questa ottica, essere riferito alla necessità sempre più onerosa di mediare un conflitto sociale che si va corporativizzando, secondo le linee sopra richiamate delle decisioni sulla assegnazione di risorse, che attribuiscono il vantaggio a quei gruppi sociali cui non fanno sostenere i costi, allo scopo di ottenerne consenso e così chiudere la strada alle forze progressiste, attaccandone anche la base sociale, con compromessi settoriali in cambio di una frazione dei suddetti vantaggi.

¹⁴ G. GUARINO, *L'Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive*, in *costituzionalismo.it*, nov. 2011

In presenza di valuta unica, nessun aggiustamento monetario/valutario è più possibile, né in termini di tassi di interesse, controllati dalla BCE. Ciò che rimane disponibile alla sovranità nazionale è l'ambito delle decisioni di bilancio interne, nel limite dei parametri di Maastricht, e – più recentemente - all'ulteriore vincolo costituzionale del pareggio di bilancio, cioè le politiche fiscali, su cui convergono ad un tempo l'ambito delle entrate, sul piano fiscale, con tensione in tema di progressività; e, sul piano delle spese, in tema di servizi connessi a diritti sociali emancipatori, a loro volta teoricamente coartati alla compatibilità finanziaria dalla teoria dei diritti finanziariamente condizionati. Qui sia evidente la funzione ancillare delle teorizzazioni giustificazioniste, come anche quella fornita a suo tempo preordinata all'abbandono delle imprese in mano pubblica, in relazione alla affermata indifferenza delle condizioni di economicità agli assetti proprietari¹⁵.

L'adozione del paradigma di mercato sul piano *strutturale* e la scelta di una valuta unica in una area non del tutto omogenea sul piano della struttura economica e istituzionale segnano decisamente il processo di aggiustamento che si innesca sui due piani, come prodotto di una *scelta politica* consapevole in coloro che ne hanno sin dall'inizio sostenuto i contenuti.

Risultano così politicamente e culturalmente poste le condizioni alle quali l'economia reale si ritiene debba compiere gli *aggiustamenti* reali ai nuovi parametri, mediante meccanismi di mercato e in assenza di un protagonismo dei pubblici poteri.

Le istituzioni, analogamente, trovano indicato l'obiettivo dell'adattamento ai caratteri dell'ordinamento sovranazionale, disegnato intorno all'autonomia dei processi economici. In particolare, questa dimensione rende evidente la necessità di una scissione in quei tessuti istituzionali fondati su costituzioni democratico-sociali che coniugano gli strumenti della democrazia politica, economica e sociale nella prospettiva della trasformazione sociale, separando il sistema politico dall'area delle decisioni economiche, se non adottate su base "regolatoria", dunque, sostanzialmente senza alcuna funzione di indirizzo, per migliorare la supposta efficienza della competizione concorrenziale.

Lo svolgersi del percorso di aggiustamento, secondo le due direttrici sopra indicate, è connotato dalla interconnessione delle due dimensioni negli assetti originariamente esistenti in economie miste, laddove più profonda è destinata ad essere l'incisione del rapporto tra forma di stato e forma di governo nel disegno costituzionale, per ridefinire un assetto istituzionale capace di produrre un "rendimento" dei processi decisionali all'altezza della rapidità richiesta dalle decisioni dei mercati.

Ma è evidente che il parametro delle decisioni tempestive assunte dagli operatori di mercato in chiave speculativa non può essere assunto a misura dell'efficacia delle politiche pubbliche in nessun settore o area di intervento normativo, se ancora si deve rilevare che i poteri pubblici regolino l'intervento nell'economia e sull'economia, in funzione degli obiettivi e finalità autonomamente fissati¹⁶. A ciò si accompagna l'osservazione per cui lo stesso processo decisionale è strutturalmente e funzionalmente diverso nella sfera pubblica rispetto alla sfera privata, per la natura degli interessi coinvolti e per le finalità cui sono rispettivamente preordinate, per cui, scegliendo il parametro privatistico, si compie in realtà una operazione dalla doppia valenza ideologica, segnata dalla primazia della sfera privata che adottata come paradigma ottimale oblitera in realtà il contenuto che gli interessi privati assegnano alla pienezza dei poteri pubblici, di concorrere, questi ultimi, al conseguimento degli obiettivi privati (almeno a livello di sistema).

4. *Il paradigma della responsabilità*

La dinamica succintamente descritta può essere ricostruita dal punto di vista della legittimazione degli assetti ordinamentali, sotto la specifica angolatura del parametro della "responsabilità". In

¹⁵ F.A. ROVERSI-MONACO, *L'attività economica pubblica*, in *Trattato di dir. comm.*, I, curato da F. Galgano, Cedam, 1977.

¹⁶ A. PAPPALARDO, L. MATTINA, *Democrazia e decisioni*, Carocci, 1999

questa ottica, rovesciando in negativo il parametro di riferimento, si può osservare come il “circuitto della irresponsabilità” abbia rappresentato la modalità secondo la quale si sarebbe perfezionato l’esproprio di quote di sovranità (non statuale, ma) popolare: da un lato, l’unione monetaria priva lo stato nazionale della manovra dei tassi e della svalutazione competitiva; in un primo momento, rimaneva politicamente attiva la politica economica e fiscale; ma, con la crisi globale, divenuta crisi del debito sovrano, si è incentrata l’attenzione sugli equilibri di bilancio e, sostanzialmente, sulle politiche fiscali; in un secondo momento, dunque, ai processi di aggiustamento della struttura produttiva innescati dalla moneta unica, in ragione dei quali ogni ambito nazionale economico è destinato a mantenere solo quelle produzioni marginalmente convenienti, in ragione della produttività competitiva (laddove la produttività è la misura dello sfruttamento del fattore lavoro) e a perdere ogni altro *asset*, il cui valore di mercato tende a cadere con l’esito di essere acquisito ad un prezzo minore del suo valore d’uso sociale, il quadro normativo UE è intervenuto a vincolare anche le scelte di politica fiscale all’equilibrio di bilancio, dopo un percorso tutto finalizzato alla riduzione della spesa pubblica e, dunque, della sfera pubblica.

Tali vincoli hanno fondato tutte le argomentazioni alla base di scelte politiche dei centri decisionali di rango costituzionale, che si afferma abbiano “subito” obiettivi di stabilità eterodefiniti. Il governo – indipendentemente dalla compagine politica che lo sostiene - ha potuto sostenere in questo modo le proprie proposte di austerità e il parlamento - nello stato d’eccezione permanentemente indotto – ne ha subito i contenuti.

Ma a ben vedere, gli obiettivi di rango UE e le norme in cui essi sono trasfusi sono definiti da Consiglio e Commissione, diretta emanazione degli esecutivi nazionali.

Quindi, se si vuole correttamente seguire la filiera della responsabilità, occorre respingere il modello per cui i governi nazionali non siano responsabili delle scelte effettuate nelle politiche nazionali, destinate ad essere conformi alle indicazioni UE, a meno di non incorrere in procedure di infrazione; per evidenziare che il circuito della responsabilità deve concludersi ritornando alle sedi intergovernative. Il governo ritiene di potersi sostanzialmente presentare al parlamento con scelte “subite” dalla UE, e dichiarare in questo senso la propria irresponsabilità, accompagnata dalla urgenza e dalla imprescindibilità di scelte i cui contenuti sono dettati da organi di matrice tecnocratica; mentre a ben vedere, il governo stesso nelle vesti di legislatore UE concorre a definire quegli stessi obiettivi che, in sede interna, dichiara di subire.

Le modalità in cui si articola questo circuito replicano con evidenza quanto si è anzi evidenziato con riferimento alla strategia istituzionale e politica perseguita mediante l’affidamento al livello sovranazionale di finalità e strumenti eterogenei rispetto al quadro emancipatorio della costituzione repubblicana, quando si è disegnato un TICE interamente imperniato sulla centralità socioeconomica del mercato concorrenziale.

5. *Il paradigma della rappresentanza*

Questo livello del circuito di responsabilità verso la UE (in senso verticale), che diventa irresponsabilità nei confronti di un parlamento ratificatore, deve accompagnarsi alla lettura aggiornata sistema della rappresentanza, poiché è questa dimensione che offre al profilo della responsabilità sopra descritta la propria base di legittimazione istituzionale.

A questa sfera analitica non può peraltro non riferirsi anche l’assetto conseguito dal circuito del rapporto di fiducia tra parlamento e governo, in ragione del quale ancora rileva che è il parlamento che tiene in piedi il governo ed è perciò il terminale ultimo – nella componente della maggioranza e legislativa e di governo - della responsabilità delle scelte governative.

Quanto al profilo della rappresentanza, che la costituzione repubblicana vuole informata al principio democratico, sia consentito richiamare come la principale declinazione storicamente accolta di esso nel quadro degli assetti istituzionali fosse ancorata al principio proporzionalistico.

L'idea è che ogni centro di imputazione di interessi che intenda “concorrere” alla direzione dei poteri pubblici è ammesso alla competizione politica alla sola condizione di non replicare le finalità e i metodi del “disciolto partito nazionale fascista”. Con due interessanti limitazioni formali: che appare ammessa la partecipazione di centri di interesse portatori di istanze strutturate ancorchè parziali e ancorchè portatrici di visioni parziali rispetto all'intera complessità sociale; che il proprio assetto interno sia informato al medesimo principio democratico, operante dunque anche all'interno del centro di imputazione di interessi, in quanto assetto organizzato della domanda sociale, ciò che avrebbe dovuto essere garantito sul piano costituzionale – in coerenza con gli artt. 39 e 49 cost. -, ma che si ritenne condizione “assoluta” in virtù del consenso liberamente e democraticamente raccolto nelle competizioni elettorali e non mediante il controllo esterno – tipicamente giurisdizionale – della democraticità degli atti costitutivi e delle prassi interne di funzionamento, come fondatamente vi era ragione di ritenere che accadesse da parte di un corpo giudiziario ancora non informato ai nuovi principi della cultura giuridica democratica e costituzionale. Non secondariamente, si deriva da questa lettura che sono ammessi alla competizione politica, alla sola condizione anzi richiamata dalla XIII disp. Tarns e fin Cost., anche le organizzazioni “antisistema”, che abbiano perciò tra i propri scopi il sovvertimento dello stato di cose esistente, purchè sia perseguito secondo metodo democratico. La legittimità di ogni orizzonte programmatico entro i limiti ampi definiti sul piano formale e sopra richiamati concorre *ex se* a qualificare e rendere storicamente effettiva la base di legittimazione sostanziale del pluralismo politico e sociale destinato ad inverarsi coerentemente al principio democratico.

Questo profilo, che si potrebbe definire sostanziale, richiede qualche rapida precisazione almeno sotto tre punti di vista: il primo attiene alla forma partito; il secondo all'orizzonte programmatico, in relazione al contenuto della costituzione vigente; il terzo, con riferimento alla possibilità di conseguire il risultato di conquistare un consenso vasto al punto da consentire l'assunzione della guida dei poteri pubblici. A voler completare il quadro analitico, occorrerebbe osservare un quarto punto, che attiene all'esito finale dell'operatività – seppure imperfetta, come si vedrà – di queste condizioni, ossia quella del pluralismo istituzionale come riflesso del pluralismo politico e, basicamente, del pluralismo sociale (conflittuale).

Tuttavia, il rilievo assegnato al profilo, per così dire, “sostanziale” da solo non è in grado di dar conto della realtà dello sviluppo dei rapporti politico-sociali dal secondo dopoguerra in poi, se non si affianchi ad esso il parametro offerto da un profilo per così dire “formale”¹⁷, per il quale la pluralità degli interessi organizzati – prevalentemente in forma partitica o nella forma di “movimento”, con i caratteri del “comitato” – deve poter essere ammessa a partecipare alla competizione elettorale a parità iniziale di condizioni, come riflesso della pari dignità delle idee e dei programmi che si propongono di conseguire consenso.

Su questo piano analitico, decisivo è il sistema di regole che si è ritenuto di definire per garantire formalmente un esito qualificabile come democraticamente coerente.

È noto, su questo piano, che la Costituzione non positivizza esplicitamente il set di regole procedurali in materia elettorale. Il dibattito sul punto è fin troppo noto per dover essere richiamato nel dettaglio. Tuttavia, occorre evidenziare un punto decisivo, particolarmente delicato per le implicazioni che se ne fanno derivare, e cioè quello contenuto nella argomentazione addotta alla base dell'abbandono del metodo proporzionale puro, ossia quello relativo alla esigenza di razionalizzazione della forma di governo, per legittimare le recenti scelte maggioritarie.

¹⁷ Da osservare che nella visione kelseniana della democrazia, questa dimensione si riscontra come effettivamente propria di un ordinamento quando ne sia assicurato il metodo partecipatorio formale, sul piano delle procedure di accesso, cui erano ammessi soggetti non portatori di istanze palinogenetiche. In questa visione, la democrazia formale garantirebbe l'esito democratico degli assetti che si vengono a determinare. La storia dimostra il contrario.

In sostanza, nel momento di crisi del sistema della rappresentanza, basato sul sistema dei partiti ancora riferibili all'arco costituzionale, è prevalsa la convinzione che in una società complessa che produce una crisi fiscale dello stato democratico per l'incapacità di soddisfare una domanda sociale sempre nuova e pressante, via via strutturantesi in chiave neocorporativa, dovessero mettersi in campo strumenti di selezione della domanda sociale capace di coagularsi in soggetti di tipo partitico o movimentista, in modo da non sovraccaricare il sistema decisionale formale, pena la inefficienza delle decisioni e l'inefficacia delle misure da adottare.

Si è perciò consapevolmente accolta l'idea che detta selezione non dovesse trovare la propria naturale esplicazione nella quantità del consenso conseguito in sede di competizione tra programmi politici, ma dovesse essere "preselezionata" sin dall'accesso alla sede della rappresentanza, mediante l'adozione di un sistema di rappresentanza che accogliesse l'opposto principio maggioritario¹⁸, in una delle forme disponibili che la realtà storica e istituzionale ha sperimentato negli ordinamenti contemporanei. La base argomentativa di questo orientamento può essere ricondotta all'idea che un sistema complesso richiede risposte efficienti da parte del decisore, individuato nel governo e non nel parlamento. E che l'efficacia delle risposte alla complessità dipendesse dalla precondizione di forme razionali di decisioni stabilmente coerenti tra loro, risultato da conseguirsi mediante accorgimenti per la stabilizzazione degli esecutivi. Il risultato storicamente registrato è quello, come detto, della adozione di un sistema maggioritario che crea le premesse per la costruzione di un "bipolarismo imperfetto" destinato a sovrapporsi a istituti predisposti per accogliere una più coerente pluralità politica, i cui esiti si offrono alla più varia valutazione dal punto di vista degli effetti stabilizzanti o meno dell'intero quadro politico istituzionale.

Ma ciò che interessa evidenziare è che per legittimare costituzionalmente questa linea (di) politica (costituzionale del diritto) si è fatto costantemente ricorso alla individuazione della matrice culturale che ha ispirato in sede costituente il noto "odg Perassi", che invocava testualmente l'individuazione di forme di razionalizzazione del governo, indicando l'adozione di istituti la cui funzione è tutta definita dalla stabilità dell'esecutivo.

In questo ambito argomentativo ciò che interessa non è tanto la storicità e la correttezza del riferimento, quanto, diversamente, il dato per il quale altrettanto correntemente si ritiene di poter omettere che quell'"odg" fu assunto in sottocommissione, mentre in sede plenaria fu adottato un odg di contenuto opposto, mirante a informare al principio democratico proporzionale tutte le sedi della rappresentanza. E ciò, per due ordini di ragioni storicamente radicate: la condivisa diffidenza verso un ruolo centrale dell'esecutivo, come luogo in cui era opportuno non consentire una elevata concentrazione di potere decisionale; la considerazione che il legittimato pluralismo sociale dovesse integralmente riflettersi nel pluralismo della rappresentanza, per fondare un pluralismo istituzionale democraticamente più coerente.

¹⁸ Cfr. E. RUFFINI, *Il Principio maggioritario*, Adelphi, 1976; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e Maggioranze*, Einaudi, 1993; L. CANFORA, *La trappola. Il vero volto del maggioritario*, Sellerio 2013. Sul punto vale la pena di segnalare come, in generale, rappresentanza e decisione possano coniugarsi con vari assetti di regole, anche storicamente sperimentate. Tuttavia, ad un impianto che si voglia democratico, come quello disegnato dalla costituzione vigente, alla rappresentanza è originariamente coniugato un sistema proporzionale, in riflesso del pluralismo sociale e politico, mentre ad una gradazione via via più vincolante del principio maggioritario si è associato il sistema decisionale, in progressione dell'importanza delle decisioni istituzionali. La chiarezza della distinzione tra rappresentare e decidere era perciò cristallina agli occhi dei Costituenti. Una tale chiarezza appare meno limpida in quanti propugnano la costituzionalità sostanziale del principio maggioritario in tema di rappresentanza, con argomentazioni che da un lato spostano su quel terreno regole approntate per ambiti diversi; e dall'altro offrono giustificazioni sul piano delle finalità stabilizzanti (in ipotesi) dei sistemi maggioritari, ai fini delle decisioni. Vi è in sintesi una impropria allocazione di un principio per decisioni efficienti al livello della rappresentanza. Questa operazione è spesso non esplicita e data per acquisita, perciò non dimostrata nei singoli passaggi, ma è evidente che un uso "sviato" del principio maggioritario induce a torsioni della rappresentanza che appaiono necessari dal punto di vista della rapidità delle decisioni, ma che mal si coniugano con la democraticità delle stesse. Se si compie un collegamento tematico tra le segnalate modalità argomentative di parte rilevante della cultura istituzionale con le basi delle ricette riduzionistiche prodotte dalle teorie sistemiche, si può rilevare una non causale convergenza materiale.

D'altra parte, a voler misurare sul piano della effettività la asserita esigenza di "stabilità degli esecutivi", sulla scia della osservazione della ridotta durata media dei medesimi, nell'esperienza repubblicana, si potrebbe adottare un parametro più adeguatamente in grado di misurare la stabilità delle "politiche" più che degli esecutivi.

E in questa dimensione, si potrebbe ben osservare come nessun meccanismo di stabilizzazione avrebbe comunque potuto svolgere al meglio quella agognata funzione di stabilità invece prodotta dalle formule politiche mediante le quali si potrebbe correttamente sintetizzare la scansione di fasi del ciclo politico, considerando la sequenza che dal centrismo degli anni cinquanta, porta al centrosinistra negli anni sessanta sino al "pentapartito" degli anni ottanta. Ciò per significare che il parametro della "stabilità" ha operato a livello di sistema politico più che di stretta compagine governativa, ossia è più utile come parametro per segnare intere fasi politiche connotate da scelte risultanti da formule comunque volte a contenere e comunque escludere dalle funzioni di governo una ben definita fora politica antisistema.

In sostanza, il ricercato antidoto alle derive assembleariste riferito al parametro della durata media dei governi è stato offerto da formule politiche di "coalizione" entro un "bipolarismo senza alternanza", sin quando è perdurata la c.d. "conventio ad excludendo". L'efficacia di tale "compensazione" ha evidentemente operato parzialmente se commisurata al dato formale della numerosità delle "crisi" di governo (tutte extraparlamentari, a significare il peso determinate delle dinamiche politiche e del sistema dei partiti, in un gioco di posizionamento reciproco che assegna un peso rilevante agli assetti correntizi di organizzazioni tendenzialmente a struttura interclassista); ma, riferito ai contenuti delle politiche attuate, proietta una percezione di stabilità (relativa) di indirizzi politici, nel continuum che dalle organizzazioni partitiche come medium tra corpo elettorale ed istituzioni, si concretizza in dati rapporti di forza elettorali e parlamentari, sino ad informare il rapporto tra maggioranza ed opposizione in sede parlamentare.

Con queste osservazioni si ritiene di aver mostrato come le istanze di razionalizzazione trovano radice nei progetti di riforma riduzionistica della rappresentanza più che in concrete ragioni di funzionamento delle decisioni politiche, in virtù dell'assetto del sistema partitico.

Per questo ordine di ragioni, nel momento in cui il sistema politico così come configurato e sopra ricostruito collassa, è possibile conseguentemente rilevare come ciò accada non tanto e non solo per l'operare contingente degli effetti di scelte referendarie, non a caso proposte nel tentativo di scardinare una dato assetto politico; ma per conseguire l'effetto ben più sistemico di ancorare la rappresentanza ad un modello in cui si affermi la centralità del governo sulla centralità del parlamento, la cui composizione, peraltro, vede la sostanziale lesione del principio pluralistico per l'esclusione prodotta dalle tecniche maggioritarie. Ciò accade in concomitanza ad un contesto sovranazionale in cui si è affermata sul piano ideologico ed economico una linea tutta imperniata sulla adozione di modelli mercatocentrici, in cui la decisione politica che attiene alla sfera economica deve essere adottata da organismi tecnici al riparo della legittimazione della rappresentanza dai cui sarebbero potenzialmente condizionabili, allontanandosi dall'unico parametro di razionalità rappresentato dalla utilità economica.

In sostanza, il passaggio ad un sistema maggioritario, giustificato sul piano della giustizia costituzionale sulla decisiva argomentazione che la costituzionalità del nuovo assetto "procedurale" sia salvaguardata dal contenere una "quota" di proporzionale, non fa i conti sino in fondo col dato costituzionale formale, poichè per un verso, la quota di proporzionalità non risulta sostanzialmente decisiva ai fini della strutturazione della rappresentanza; per altro verso, perché rappresenta un cedimento al tentativo di una costituzione materiale di forzare la forma della democrazia; per altro verso ancora, perché consegue bensì l'effetto di ridefinire le compagini politico-partitiche della rappresentanza, ma non ne stabilizza gli esiti sul piano degli assetti della forma di governo.

6. Responsabilità, rappresentatività, legittimazione

Ora, volendo connettere i due piani analitici della responsabilità e della rappresentatività, per utilizzarne la chiave analitica in riferimento alle vicende dell'ultimo ventennio, si potrebbe osservare come l'assetto del sistema abbia dovuto registrare la contestuale operatività di una rappresentanza maggioritaria che ha sostenuto esecutivi relativamente stabili, i quali tuttavia rinviavano la responsabilità delle scelte adottate al livello sovranazionale. Con la conseguenza che, nel momento in cui il circuito responsabilità-rappresentanza tocca necessariamente l'ambito delle decisioni economiche, il sistema – sotto la pressione di una crisi inarrestabile – produce il blocco di scelte efficaci, se adottate fuori dal paradigma di mercato, pena la delegittimazione (in termini di consenso).

È in questo momento che il fondamento dell'esercizio ordinario dei poteri costituzionali viene disancorato dagli indirizzi della costituzione democratico-sociale e mostra che – in condizioni anomale per l'ordinario circuito democratico – esso non appare attrezzato ad affrontare l'emergenza, a meno che non si dimostri – non sul piano sostanziale, ma formale – che questo anello del circuito sia stato in qualche modo manomesso, come pare sia avvenuto mediante lo “stato di eccezione” e sinché si afferma che esso persista.

Mentre formalmente non è così, si è forzata la costituzione materiale del potere finanziario contro la costituzione formale, cui è stata imposta una curvatura al limite dell'attentato alla costituzione nel caso della nomina di un senatore a vita preordinata alla formazione di un governo tecnico *extra ordinem*. Si può senz'altro affermare che non esiste formalmente la categoria del governo tecnico; ma si deve senz'altro segnalare la forzatura di una compagine di governo tutta non eletta, poiché non eletto è anche il senatore a vita di nomina presidenziale.

Ora, non è intenzione soffermarsi sul dato contingente, ma non può essere taciuto che ogni passaggio di rafforzamento gerarchico in senso antisociale della UE è stato sempre sostenuto da un governo di emergenza e di natura suppostamente tecnica, dove si dovrebbe dimostrare in cosa consiste la tecnicità di un governo portatore di scelte di politica economica antisociali e quindi politico nella più pregnante delle accezioni, se non nella componente soggettiva di tipo non elettivo e perciò antidemocratico. Un governo che si assume tecnico è per definizione antidemocratico, pur salva la forma fiduciaria del suo insediamento, che “regolarizza” la titolarità e l'esercizio dei poteri propri.

La fiducia ad un governo tecnico, in stato di necessità, pone tutto il sistema della rappresentanza fuori dal circuito democratico costituzionale, mostra l'esplosione della costituzione materiale i cui frammenti avvelenano il circuito decisionale democratico elettivo.

La causa di questa cessione di potere da parte del sistema politico sta nella (consapevole) inadeguatezza del medesimo che nasce dall'aver già prima inciso le regole dalla rappresentanza, avendo abbandonato il proporzionale per il maggioritario. Ma fa gioco sul piano del terzo livello del circuito di responsabilità, in ragione del quale ciascuna delle forze politiche che abbiano sostenuto il governo tecnico (di necessità) potranno affermare di non dover rispondere delle scelte da esso compiute, a causa dello stato di necessità.

Questi tre livelli di irresponsabilità creano un vuoto di potere riempito dal protagonismo del ruolo presidenziale, le cui attribuzioni paiono suscettibili di espandersi in ragione inversamente proporzionale alla manifesta difficoltà del sistema politico nel suo complesso a rinsaldare il continuum tra consenso e decisione, per l'operare di un sistema elettorale costituzionalmente incoerente come impianto (perché finalizzato ad esiti maggioritari).

L'inedita centralità del ruolo del CdS apre un varco a prospettive di stampo populistico di ogni provenienza, recanti strutturalmente il germe di orientamenti incoerenti con la matrice democratico-sociale della costituzione vigente, perché elaborati fuori dalla forma partito come forma storica di

aggregazione di interessi e contenuti sintetizzati in una visione generale della società, come forma storica, cioè, ancora necessaria per quanto non sufficiente a svolgere proprio la funzione di aggregazione di tutti gli interessi socialmente diffusi e a diverso grado di strutturazione.

Ciò che avviene per l'abbandono della proporzionalità della rappresentanza, nel tentativo di gerarchizzare in chiave neocorporativa un patto sociale con squilibrata distribuzione di benefici a vantaggio di soggetti che non ne sopportano i corrispondenti costi (evasione fiscale); e nella convinzione autoreferente che l'adozione di un sistema maggioritario avrebbe consentito la stabilità del quadro politico e quindi degli esecutivi, senza cura per i contenuti (unilaterali) che poi si sarebbero comunque affermati per l'esercizio semplificato dell'alternanza e in dispregio di quella fondamentale funzione di sintesi istituzionale di tutte le istanze espresse dal corpo elettorale coartato in scelte semplificanti della complessità sociale. Da questa via – cioè dalla affermazione che la complessità debba essere ridotta per poter essere dominata – deriva l'effetto di escludere istanze di partecipazione presenti pur non maggioritarie, con lesione diretta di ogni possibilità di difesa di ciò che resta degli obiettivi programmatici della costituzione in chiave emancipatoria.

Sempre sul piano delle relazioni tra sfera della rappresentanza e sfera della responsabilità, appare possibile un altro ordine di riflessioni, derivante dall'osservazione di come il modello di *governance*, stratificatosi nei recenti trattati fiscali e finanziari sottoscritti in sede UE, abbia condizionato alcune scelte compiute in sede statale, *ben oltre* l'immediatezza della necessità di fronteggiare una crisi finanziaria, come crisi del "debito sovrano".

In particolare, si può porre in evidenza analitica come l'attuale configurazione della *governance* multilivello dell'economia induca tensioni sulle finalità dello stato, nella misura in cui, in primo luogo vincola il contenuto delle decisioni di politica pubblica (essenzialmente le politiche fiscali e del lavoro), definendo gli ambiti di intervento delle riforme qualificate come "necessarie" alla stabilità del sistema. È poi possibile, in secondo luogo, rilevare come il sistema decisionale UE vincoli la dimensione quantitativa degli interventi pubblici in tema di diritti e di servizi, nel senso della loro diminuzione, quanto ad ambito di fruizione, sotto il profilo della universalità (in particolare in tema di servizi come scuola e assistenza). In terzo luogo, ancora, le decisioni di rango UE indirizzano sostanzialmente le politiche pubbliche – concertate o meno – nel senso della flessibilità dei contratti di lavoro, per riconfigurare un comando sempre più stringente sul fattore variabile della produzione, e spingono direttamente ed esplicitamente verso la contributività dei sistemi previdenziali e assistenziali, sganciandoli dal criterio retributivo e perciò stesso sfavorevole ai ceti subalterni. In quarto luogo, si può sottolineare la conferma dell'opzione per la strategia della regolazione sull'economia, in una con il tentativo di spostare il prelievo fiscale dal reddito al consumo. Sino, da ultimo, alla c.d. "costituzionalizzazione" del pareggio di bilancio, per "mettere in sicurezza" le decisioni pubbliche di bilancio, al riparo da soluzioni di continuità nella catena di comando con sede UE, per effetto di possibili oscillazioni del sistema politico operante all'interno di una forma di governo parlamentare, ancora formalmente ancorata al meccanismo di fiducia.

Coerentemente a quadro indicato, il nuovo assetto di *governance* UE ha prodotto effetti sulle *sequenze decisionali* in tema di politiche pubbliche, sotto il profilo procedurale, mediante la disciplina del "semestre europeo"; sotto il profilo delle restrizioni orizzontali della "discrezionalità politica", che connota l'autonomia delle scelte nazionali; inoltre, dettando i contenuti (mediante raccomandazioni), costringe le forze politiche a convergere, coartando la dialettica democratica, alterando materialmente il profilo del rapporto fiduciario tra soggetti costituzionali; ancora, mediante la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio viene blindata la catena di trasmissione dei comandi europei; infine, nella misura in cui prevale la prassi di un uso combinato di Decreti Legge e questione di fiducia in sede di conversione di essi.

In una visione d'insieme, a fronte della affermata rappresentazione della crisi in chiave finanziaria ed in alternativa ad essa, si può utilizzare un criterio materialistico, individuando la natura strutturale della crisi economica: in tal modo, gli effetti economici, politici ed istituzionali che si

registrano assumono una luce diversa, poiché diviene visibile il modo in cui i costi della crisi sono ripartiti socialmente a scapito dei ceti subalterni e soprattutto si può identificare una diversa via d'uscita sul piano analitico, più coerente con la natura della crisi, che non sia un mero “guadagnar tempo” e sperare che il ciclo riparta (almeno sino alla prossima crisi).

In questo ordine di idee, si può registrare come già nella costruzione del sistema di governance vi sia stata una oggettiva convergenza tra gli Stati membri sull'utilizzo dello strumento del “trattato”, per approntare misure e strumenti adeguati a fronteggiare l'andamento delle dinamiche economiche e finanziarie.

Sotto il profilo soggettivo, si è rilevato che la sottoscrizione dei Trattati ad opera degli esecutivi ha posto “vincoli” (di scopo e di mezzo) agli esecutivi stessi e ai Parlamenti nazionali, che hanno trovato tracciato il solco dei contenuti possibili alle loro decisioni nelle “raccomandazioni” della Commissione, nel quadro istituzionale disegnato dal semestre europeo.

In tal modo, la sottoscrizione del Trattato impegna immediatamente le parti e sugli obiettivi, e sugli oggetti e, anche, sugli strumenti.

L'esecutivo, pertanto, ha concorso in sede UE a disegnare l'orizzonte delle decisioni possibili in base ad una valutazione multilaterale (governativa) delle condizioni economico-finanziarie dell'area e ha concorso alla definizione degli obiettivi, che l'UE ha poi assegnato ai singoli Stati membri, nell'“affidamento” che ciascun Stato membro rispetti gli impegni analiticamente assunti, secondo uno schema di tipo contrattualistico, al punto da prefigurare un sistema di penalizzazioni reso ancor più rigoroso e stringente sia sotto il profilo procedurale, sia sotto il profilo del tipo di parametri cui riferire le valutazioni, sia sotto il profilo della definizione quantitativa dei parametri medesimi e delle penalizzazioni in termini di percentuale rispetto al Pil.

Con ciò, non si intende mettere in discussione la legittimazione formale del governo a sottoscrivere un Trattato, ma più semplicemente si ritiene utile evidenziare – da altra angolatura, come operi un meccanismo decisionale capace di presentare come “sovraordinate” decisioni prodotte da un ordinamento “derivato”, per di più connotato da una legittimazione di “secondo grado”, mediata dal rapporto fiduciario che, per ciascun ordinamento, lega l'esecutivo al proprio parlamento, secondo gli schemi variabili delle democrazie occidentali.

Sembrano evidenti le ragioni per far riflettere sulla qualità democratica delle decisioni assunte sotto un duplice profilo: quello del tipo di rapporto fiduciario, appunto, che varia per ogni ordinamento democratico e che nel nostro ordinamento è voto di fiducia al governo e non al premier, ad esempio; col che, si potrebbe argomentare che la sottoscrizione da parte del governo italiano appare, sotto questo punto di vista, relativamente più democraticamente legittimata, ma rimane una tra le altre, che lo possano essere relativamente meno, da questo punto di vista.

La conseguenza ultima di questo rilievo è che la decisione “aggregata” risulta qualitativamente condizionata da soggetti che appaiono non democraticamente legittimati *allo stesso modo*. Da altro punto di vista, si potrebbe rilevare che questa decisione sia comunque stata assunta secondo una procedura non prevista dall'ordinamento costituzionale, e non valga a sanare ciò il tipo di rapporto fiduciario, se si osservi come, al termine della sequenza decisionale, sia posto il decisore “parlamento nazionale”, il quale non ha potuto liberamente disporre dei propri fini e dei mezzi ordinariamente preordinati alla soluzione dei problemi.

In altri termini, il dubbio deriva dalla ricostruzione per la quale ci si deve chiedere se possa il parlamento nazionale, mediante il solo rapporto di fiducia – fondato su un documento programmatico dichiarato al momento dell'insediamento e prima del voto di fiducia – delimitare l'ambito della fiducia stessa, secondo lo schema del “mandato imperativo”, affidando al Governo la definizione multilaterale dell'ampiezza e della qualità delle misure destinate ad essere adottate al livello sovraordinamentale. E, in questa autolimitazione programmatica, è poi da rilevare come si debba qualificare potere di indirizzo politico che si forma in un sistema di vincoli sostanziali non costituzionalmente positivizzati, salvo risolvere il problema sul piano dei meri “rapporti di forza”

politici, che registrano nel loro complessivo atteggiarsi una relativa minore “legittimazione” di consenso in quanto sistema.

Per altro verso, e allo stesso livello di osservazione, è da chiedersi se il mandato fiduciario sia limitato a misure destinate alla contingenza della crisi o a determinare il transito a livello UE di interi ambiti materiali di decisioni, generando, per questa via, l'impressione che attraverso una delega dettata dalla “contingente necessità” di coordinare gli sforzi per fronteggiare una crisi pandemica, si sia in realtà operata una “cessione” strutturale ulteriore di sovranità nell'ambito delle scelte di politica economica e fiscale, nella forma della dislocazione in ambito UE di sfere decisionali che la costituzione riserva all'area dell'indirizzo politico generale, nella variabilità dei contenuti possibili, ma pur sempre all'interno di un pluralismo di soggetti istituzionali ai quali la Costituzione non sembra riconoscere il potere di spogliarsi delle proprie competenze e delle proprie responsabilità.

La penetrazione all'interno degli ordinamenti nazionali, mediante l'impiego delle raccomandazioni per segnare il percorso di aggiustamento dei singoli sistemi, si spinge sino a prefigurare le c.d. “riforme di struttura”, che più di altre impattano sugli assetti dei rapporti sociali di fronte al problema del riparto del peso della crisi.

Così ricostruita una visione d'insieme, sembrerebbe emergere l'idea per cui la gestione della crisi rappresenti soprattutto l'occasione per l'omologazione degli assetti istituzionali, in presenza di un sistema politico reso debole dalla polemica antipartitica, in crisi di rappresentatività e, conseguentemente, di legittimazione, ma più di ogni altra evidenza, inadeguato a guidare un processo di modernizzazione omologante richiesto da un aggiustamento di tipo strutturale.

In quest'ottica, non è secondario registrare le condizioni di legittimazione in cui si trovi il sistema politico nazionale, o, meglio, l'assetto dei rapporti tra le forze politiche prevalenti in una data fase, anche in funzione delle regole della rappresentanza, degli orizzonti programmatici di cui siano portatrici e del consenso registrato in occasione delle tornate elettorali.

Va allora rilevato come un sistema politico di tipo tendenzialmente bipolare¹⁹, prodotto artificialmente da una disciplina della materia elettorale improntata ad esiti di tipo maggioritario anche in presenza di una componente proporzionale, ha potuto aderire – nell'ultimo ventennio - con fortuna incerta allo schema dell'alternanza, considerato come il principio chiave per garantire una competizione orientata allo sviluppo delle migliori scelte politiche.

Sul piano delle tendenze strutturali, si è registrata una sottorappresentazione delle estreme, per la convergenza della competizione sul terreno di un moderatismo centrista dai contenuti ambigui e sostanzialmente ispirati a principi di conservazione. Peraltro, si è registrata una oggettiva convergenza programmatica quanto ai temi dell'agenda politica, con ampie aree di sostanziale sovrapponibilità delle diagnosi e delle soluzioni, con varianti rilevabili più sul piano quantitativo che qualitativo.

Un assetto con i caratteri richiamati appare strutturalmente inadeguato alla prova della crisi e mostra ineludibilmente i propri punti deboli, riconducibili ad una difficoltà di coalizzare un consenso abbastanza vasto e stabile su contenuti programmatici definiti, con una crisi di legittimazione che, dall'ambito dei rapporti *tra* forze politiche, si estende al sistema delle forze politiche complessivamente intese.

Un assetto del sistema politico relativamente “debole” appare, così, una condizione oggettivamente favorevole alla assunzione subalterna di obiettivi eterodefiniti in sede UE, soprattutto nella misura in cui sotto il velo del rapporto di fiducia si fanno transitare quelle riforme di sistema che la dialettica democratica sana aggancerebbe alla dinamica delle visioni di interesse generale anche in

¹⁹ L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, 2009; C. CHIMENTI, *Frammenti di critica delle istituzioni*, Giappichelli 2009.

conflitto, ma pur sempre destinate – in condizioni “normali” - a svolgersi secondo le regole della rappresentanza democratica.

7. Crisi di legittimazione: implicazioni economiche e politico-istituzionali

Questa schematica ricostruzione offre la possibilità di evidenziare in che modo la crisi economica diventi la *leva* per la crisi istituzionale e, parallelamente, come le soluzioni economiche rappresentino il veicolo per suggerire soluzioni ad assetti politico-istituzionali “bloccati”, con quanto ne deriva dal punto di vista della affermata “crisi dello stato”, che si amplifica dal punto di vista del sistema politico, al quale invece si richiede che sia forte abbastanza (ossia “legittimato” non solo formalmente, sul piano “procedurale” del rispetto delle regole della democrazia formale, ma) sul piano sostanziale dei contenuti delle scelte politiche ancorate ad una base di consenso che non si eroda, come la decrescente partecipazione al voto segnala ad ogni occasione nell’ultimo ventennio, in concomitanza non casuale con l’adozione di un impianto di tipo maggioritario.

Nelle analisi frequentemente proposte, peraltro, è sorprendente come spesso si ribalti il rapporto causa effetto, quando ci si misuri sulla ricerca delle cause, nella misura in cui non si evidenzia adeguatamente che il procedimento elettorale è soltanto uno dei momenti della partecipazione organizzata alla direzione delle istituzioni, l’altra dimensione essendo identificabile in negativo, a partire dall’astensionismo crescente, come critica sociale generale ad una rappresentanza tutta schiacciata sul leaderismo e non sul momento partecipativo alle decisioni, il cui contenuto sia elaborato mediante le istituzioni rappresentative.

Oggettivamente, si apre la strada a soluzioni tecniche o di ampia coalizione e in entrambi i casi sono evidenti i limiti di un sistema politico abitato da soggetti tra i quali le differenze sfumano sino a scomparire proprio sul terreno delle soluzioni economiche percorribili, differenziandosi soltanto per dosi più o meno estese di “prestazioni sociali”, sempre più assistenziali che di indirizzo.

Alla ricerca della propria rilegittimazione, il sistema politico propugna soluzioni di riforma degli assetti istituzionali, improntati alle esigenze di stabilità degli esecutivi, come riflesso della necessità che il percorso di aggiustamento economico si compia in condizioni di massimo contenimento di tempo e di conflitto sociale, per assicurare ai futuri vincitori della competizione economica (globale) una posizione di comando economico-finanziario più inattaccabile dalle istituzioni di una democrazia politica scissa dalla dimensione sociale ed economica, e un dissenso più controllabile sul piano del conflitto sociale, perché frammentato - in coerenza con la frantumazione di ogni circuito collettivo di elaborazione e sintesi di interessi sociali generali – oppure perché intrappolato nell’abito di una “concertazione” di stampo neocorporativo, comunque orientata ad espungere istanze conflittuali e di base.

La pressione scatenata dalla speculazione sul debito sovrano innesca un processo di razionalizzazione di procedure, strumenti e obiettivi e impattando su un sistema politico “debole”, ne determina la crisi, in primo luogo, sul versante della effettività della rappresentanza degli interessi, materialmente confliggenti essenzialmente sul piano della “allocazione” degli oneri che la crisi impone alla sfera sociale, ma concretamente piegati al dogma della collaborazione subalterna al superiore interesse economico nazionale.

Per quanto i governi di centro-destra e di centro-sinistra degli ultimi venti anni avessero adottato una linea di politica economica sostanzialmente coerente con i dettami UE, soprattutto per aver sottoscritto gli accordi UE del marzo 2011, di questo gruppo dirigente complessivamente considerato il livello decisionale UE ritiene di poter fare a meno, in ogni momento, quando si rilevi la sua insufficienza a gestire una transizione di sistema, per individuare anche fuori dal quadro

istituzionale e politico soluzioni disegnate sul modello dei c.d. “governi tecnici”, con l’uso di una qualificazione che ne attesta l’extra istituzionalità, senza poterne negare la “politicalità”, sol che si osservi il contenuto delle decisioni adottate ed il rispetto delle regole in tema di rapporto fiduciario.

Nella cronaca più recente, si può rilevare come questo processo si dipani secondo canali istituzionali formalmente corretti, sul piano della conformità meramente formale alla costituzione vigente, ma non v’è chi non veda nella innovazione della prassi le premesse per un possibile mutamento sostanziale di regime, sol che si osservino le modalità secondo le quali si è svolta la crisi extraparlamentare dell’ultimo governo di centro-destra.

L’insediamento di un governo impropriamente detto “tecnico”, cui segue un esecutivo retto dalle forze politiche maggiormente rappresentative per quanto in concorrenza per la primazia nella rappresentanza e quindi nelle istituzioni, l’uno e l’altro accomunati sostanzialmente dal recepire l’asse di scelte riconducibili ad una agenda eterodefinita in sede UE (vedi par sopra), può essere letto in una sequenza unitaria con le vicende che hanno accompagnato la successiva tornata elettorale, per rilevare il ruolo assegnato ad una (estemporanea e irrituale) commissione di saggi la definizione di possibili contenuti programmatici da assegnare al futuro governo.

Se si volesse cedere al gioco delle tassonomie, si potrebbe evidenziare come la costituzione materiale apparirebbe curvata in senso “semipresidenziale”, dal punto di vista del ruolo svolto dal Presidente della Repubblica, con riferimento alle decisioni relative all’incarico del governo tecnico prima e del contenuto del programma di governo, dopo; e “presidenziale” dal punto di vista del PdCM se si concentra l’attenzione sull’atteggiarsi del rapporto di fiducia tra PdR e PdCM, rispetto al rapporto formalmente rilevante tra governo e parlamento, quasi ad evocare la soluzione che l’ordinamento italiano sperimenta nella fase dello Statuto (doppio regime fiduciario), sino all’insediamento del regime fascista.

In entrambi i casi, il portato di un tale approccio politico-istituzionale al problema della stabilità dell’esecutivo implica un rafforzamento del suo ruolo istituzionale, principalmente attraverso il veicolo della delegittimazione del Parlamento a perfezionare le condizioni per il fisiologico funzionamento del sistema. E ciò, sia mediante l’antipolitica montante, sia mediante la sottrazione di intere aree di decisioni al luogo deputato funzionalmente ad esse.

Alla crisi economica segue la crisi politica e viceversa, la incapacità della politica di trovare soluzioni accresce la crisi economica: sono perciò presenti tutte le condizioni per la rottura dell’ordinamento vigente, in direzione plebiscitaria o neoautoritaria, su base neocorporativa, poiché è ancor più visibile il meccanismo riduzionistico di cui si è detto.

Come si può evincere da questa sommaria ricostruzione, una crisi di sovrapproduzione, amplificatasi per via finanziaria, si è generalizzata a livello globale ed è stata affrontata nazionalizzando le soluzioni in termini di costi sociali, per salvaguardare la stabilità complessiva del sistema economico UE, letto mediante la sola lente della stabilità del sistema dei prezzi; con ciò segnando una via d’uscita in cui scelte economiche e finanziarie di segno pro ciclico si associano, da un lato, ad una forte instabilità del quadro politico e del sistema partitico, interessati da una crisi di legittimazione sul piano della capacità di rappresentanza e, di riflesso, nella misura dei consensi espressi in senso assoluto; e dall’altro, alla accelerazione di un processo di riforma di assetti istituzionali e costituzionali oggettivamente imposto come esigenza di modernizzazione, nel quale il sistema partitico rappresenta soluzioni sostanzialmente convergenti in chiave neoparlamentare.

Ma questa non è una novità, se non per la dimensione delle grandezze in gioco e per la dimensione degli attori istituzionali coinvolti.

I principi di fondo cui tutti i meccanismi di stabilizzazione sono stati ispirati nella loro sequenza erano già tutti iscritti nel TICE e poi resi sempre più stringenti dall'AUE in poi, via Maastricht, specialmente mediante il PDS che internalizza la "gestione" dei costi della crisi, scaricandola in termini di (maggior) prelievo fiscale, come riflesso della assunta irresponsabilità dei popoli nel gestire lo scambio intergenerazionale di ricchezza, mediata dal debito pubblico²⁰.

Resta il dato per cui, l'assetto multilivello ha consentito di depositare nel quadro del TICE quei principi "mercattisti", che non consentono una risposta adeguata in termini di politiche economiche, fiscali, monetarie e valutarie, poiché tale assetto è stato progettato *sin dall'inizio* per ribaltare sulle subregioni - e sugli stati nazionali più deboli dell'area - i costi sociali degli squilibri settoriali e delle possibili crisi, sull'agio del *leitmotive* secondo cui la causa delle difficoltà di alcuni Stati sta nella irresponsabilità fiscale dei popoli²¹.

Ciò, in evidente contrasto col dato per il quale la costituzione democratico-sociale aveva confinato l'operare di un regime di mercato nell'ambito di una economia "mista", in cui operatori pubblici e privati concorrono nel quadro programmatico al conseguimento dell'equo soddisfacimento dell'interesse collettivo, definito in coerenza con il criterio dell'utilità sociale²², come vincolo esterno a sterilizzare i rischi sociali della concorrenza tra imprese; e a qualificare dall'interno l'efficacia dell'azione dei poteri pubblici in chiave emancipatoria²³.

²⁰ Detto in altri termini, è come se allo Stato sia assegnata la funzione di "assicurare" gli speculatori privati contro le loro perdite, all'uopo utilizzando i singoli sistemi fiscali come strumento di acquisizione coatta di risorse. O, diversamente, si potrebbe riflettere sulla configurazione dello stato come "bad company" della crisi, cui è assegnato il compito di trasformare la crisi privata di sovrapproduzione - manifestatasi in forma di indebitamento privato - in crisi del debito pubblico, mediante un trasferimento degli oneri privati aggregati o di sistema a carico dello Stato. Diversamente detto, la crisi del settore privato viene affrontata dai gruppi di comando (pubblici e privati) imponendo allo Stato di (ri)assumere una funzione di apparato di mediazione nel trasferimento di risorse, nella diversa allocazione della produzione (sociale) tra salario (diretto ed indiretto, attuale e futuro) e profitto (privato), risolvendo il problema allocativo a favore di quest'ultimo, nel tentativo di riavviare il ciclo economico.

²¹ "La correlazione da ultimo richiamata a fondamento delle scelte di politica monetaria è una semplificazione ed è falsa", P. KRUGMAN, *Fuori da questa crisi, adesso!*, CIT. p. 210 e ss., che concentra la propria analisi anche sul piano metodologico e della polemica relativa alla spiegazione della crisi, ponendo il rilievo il problema della c.d. "falsa correlazione", come nel caso del rapporto tra austerità ed espansione economica (che vale in senso inverso, poiché l'austerità ha effetti depressivi, come peraltro ammettono alcuni recenti studi del FMI).

²² Recentemente LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione Repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC (Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana) Torino, 27-29 ottobre 2011 (Versione provvisoria), riflette sul rapporto tra utilità sociale e interesse privato, osservando che "sono sostanzialmente tre le risposte che vengono date al grande interrogativo posto in quel torno di tempo: quella dell'incorporazione dell'interesse generale nell'interesse privato; quella della derivazione dell'interesse generale dall'interesse privato; quella del nesso utilitaristico fra interesse generale e interesse privato", per concludere come si debba accogliere una sostanziale "l'intraducibilità - secondo meccanismi di preteso automatismo - del bene privato nel bene pubblico", e dedurne come "la conseguenza evidente è che la mano invisibile non è uno strumento autosufficiente per il raggiungimento del bene pubblico e che spetta alla comunità politica, non ai meccanismi del mercato, definire cosa sia di pubblico interesse e quale sia la scala gerarchica fra i singoli interessi pubblici che, assieme, compongono il bonum comune".

²³ In sostanza, appaiono depositati in quel centro istituzionale sovranazionale principi e strumenti che a lungo rimangono inoperanti, in attesa di essere utilizzabili in coerenza con (rectius: per favorire) l'abbandono dei principi democratico-sociali, nella definizione dei rapporti sociali ed economici. Col Trattato di Maastricht è stato definito il percorso vincolato per il compimento di un aggiustamento che, dopo la moneta unica, sarebbe stato strutturale e si sarebbe riversato, in ultima analisi sin dall'inizio, sulle politiche fiscali e sull'assetto dello stato sociale. Con la conseguenza che la "discrezionalità politica" in tema di scelte nazionali è divenuta qualitativamente decisiva, per essere fortemente condizionata sul piano quantitativo, poiché il rispetto dei parametri implica che l'aggiustamento reale già predefinito sul piano monetario, si traduce in vincoli al bilancio pubblico interno ed è destinato a svolgersi in vincoli ancor più profondi alle politiche nazionali, senza margine di mediazione sociale sugli effetti degli aggiustamenti, o meglio con margini via via più esigui a causa del pesante indebitamento.

A questo livello di analisi emerge, altresì, come non sia stato casuale il prevalere di una lettura della crisi tutta orientata alla dimensione finanziaria.

Questo approccio appare, infatti, più coerente ad una impostazione degli assetti istituzionali preordinati alla logica di mercato e, più esattamente, nella fase attuale della crisi, sostanzialmente definita dalla tutela degli interessi che nel rapporto debito-credito, premiano il secondo termine sul primo²⁴.

La sostanza è che la crisi in corso è strutturale e rappresenta l'opportunità sia di riorganizzare la base economica dell'area UE, entro i nuovi assetti della divisione internazionale del lavoro in via di emersione, gestita con le regole del mercato concorrenziale, che adotta come misura del processo di aggiustamento il parametro dei costi relativi di produzione per settore economico²⁵; sia, di riorganizzare il complessivo assetto istituzionale, secondo un modello più aderente alle esigenze di prestazioni decisionali allineate alle dinamiche di mercato e, per questo aspetto, di segno opposto - stando alla dimensione interna - allo strumentario che l'ordinamento mette a disposizione delle istituzioni politiche, per la previsione costituzionale di meccanismi di intervento nell'economia propri di un modello che non si è tardato ad indicare di tipo "misto", per connotare la qualificazione di apparati di intervento complessivamente concorrenti a disegnare un *potere programmatico* di tipo nuovo, perché risultante dalla lettura sistematica della disciplina dei rapporti economico-sociali, in relazioni alle finalità dello stato democratico sociale, positivizzate nei principi fondamentali e nella prima parte della vigente costituzione.

Non è evidentemente questa la sede per ripercorrere analiticamente lo sviluppo materialmente impresso all'impiego di uno strumentario, che si coagula intorno all'idea di programmazione

²⁴ Da questo punto di vista, il solco delle politiche attivabili è stato coerentemente di tipo pro-ciclico e gli effetti "depressivi" prodotti erano evidentemente predefiniti, con l'effetto di indebolire un tessuto socioeconomico nazionale al punto da esporlo ad una accelerazione dei processi di aggiustamento strutturale, per l'evidenza che a ciò induce sia l'espulsione dal mercato di imprese "non efficienti" (pubbliche o private che siano), sia per lo sviluppo di operazioni di concentrazione economica e finanziaria, giustificate correntemente da esigenze di scala per la competizione nell'arena globale, ma da spiegarsi, materialmente, con lo smantellamento di interi settori produttivi, in coerenza con la dottrina del commercio internazionale per la quale, con cambi fissi (o moneta unica), gli aggiustamenti si svolgono nel tessuto produttivo reale. Nelle politiche di contrasto alla crisi del debito, poi, si annida un attacco al margine redistributivo sinora ritagliato in funzione di pacificazione sociale, mediante la salvaguardia di aree di prestazioni relative a diritti sociali, per passare ad una "privatizzazione" dei diritti che, in quanto "singolari", trasferiscono la responsabilità della propria posizione assicurativa, previdenziale e assistenziale integralmente sul lavoro dipendente, con l'ulteriore effetto di costringere i singoli a risparmiare per se stessi pensando al futuro, ma affidando a fondi più o meno speculativi il ritorno di rendite integrative future, così che l'area delle speculazioni finanziarie impostate con strumenti viepiù raffinati di scambio intertemporale, risulta ampliata all'intera disponibilità di liquidità a breve, di cui si massimizza l'impiego come area sulla quale scaricare le possibili perdite delle scommesse su mercati finanziari internazionali, condotte con speculazioni sistematiche alla ricerca del profitto.

²⁵ Diversamente detto, quello della produttività relativa del lavoro (in quanto variabile dipendente, su cui esercitare le necessarie pressioni in vista del suo contenimento, in quanto costo-salario e costo-sociale) nei singoli settori. L'intero sistema produttivo nazionale è oggetto di questo gigantesco piano di ristrutturazione. Il modello di economia mista, che finanziava con spesa pubblica i consumi interni, non esiste più ed è stato sostituito da qualcosa che ancora non ha forma compiuta, ma che si intuisce su che base è destinato a crescere. A condizioni invariate, tutti i soggetti economici, sociali e politici cresciuti sul vecchio modello sono destinati sostanzialmente ad una marginalizzazione più o meno definitiva. La *velocità* di questo processo è segnato dal Trattato firmato nel marzo 2011, in cui la UE fissa nella misura del 60% il parametro di indebitamento e individua in 20 anni il termine per il rientro, il che significa, nel caso italiano, che il 65% di debito in eccesso da ridursi in venti anni deve essere ridotto mediamente del 3% all'anno sul pil, il che equivale - a parità di condizioni e a invarianza degli indici macroeconomici ai valori attuali) a circa 60 mld€, solo per il rientro in quota capitale, interessi del debito esclusi. Questo processo, impostato in questo modo, appare ineludibile e - a deriva invariata - è preordinato a concludersi soltanto per due ragioni: quando avrà concluso il proprio percorso, secondo tutti i passaggi, in un arco di tempo non breve, nel corso del quale ogni intervento parassistenziale pubblico ha solo l'effetto di temperare gli effetti sociali nel breve termine, ma non di cambiarne gli esiti; oppure cambiando completamente la natura delle politiche pubbliche in campo.

democratica dell'economia, per registrarne i successivi "cedimenti" sul terreno della programmazione "come metodo", della programmazione settoriale o per progetti, sino alla programmazione finanziaria, che realizza – sostanzialmente - l'inversione di mezzi e fini, in un'ottica di compatibilità dei diritti alle condizioni stringenti della loro finanziabilità, così determinando una inversione gerarchica tra socialità ed economicità²⁶.

Sia però concesso l'aver mostrato, almeno parzialmente, che altri percorsi sono possibili nel momento in cui si respinga l'unilateralità finanziariamente condizionata della lettura della crisi

8. *Forma di governo, ordinamento interno, ordinamento UE*

In un quadro riepilogativo, dunque, ciò che conta è la possibilità di definire la chiave di lettura del tema non solo in base ad un pur imprescindibile approccio "classico", ancorato alla interpretazione di un dato assetto di fonti, ma altrettanto essenzialmente intorno a due coordinate.

²⁶ Il punto chiave del modello programmatico disegnato in costituzione è fondato sulla consapevolezza della insufficienza del mero operare del mercato alle finalità emancipatorie positivizzate nei Principi Fondamentali, secondo una declinazione espressa nei rapporti economici, politici e sociali della Prima Parte. Poiché gli obiettivi di emancipazione sociale richiedono la "rimozione degli ostacoli" di ordine materiale allo sviluppo della personalità e alla partecipazione dei lavoratori – in quanto categoria generale a fondamento della cittadinanza - alla direzione dei poteri pubblici, nessun processo egalitario può inverarsi se non riguardo alla struttura dei rapporti sociali, come storicamente condizionati dalla struttura dei rapporti economici. Preordinato alla trasformazione dei rapporti sociali in chiave emancipatoria è la configurazione di un quadro pubblico di comando sulle decisioni economiche, che mira non tanto a "sostituire" i meccanismi di mercato, quanto, diversamente, a condizionarli nel loro operare alle finalità sociali poste. L'efficacia del quadro di comando è fatta dipendere dalla stringente connessione degli istituti di democrazia politica, economica e sociale, destinata a informare il complesso degli assetti istituzionali rappresentativi, nella attuazione degli indirizzi emancipatori fissati nella Costituzione. Allo scopo, la tessitura costituzionale predispone le condizioni operative del quadro di comando pubblico, finalizzato alla possibilità di condizionare il potere di impresa nell'ambito del proprio esercizio (non necessariamente nella titolarità), in modo da farne convergere gli esiti in relazione ad un concetto sintesi – l'utilità sociale - capace di operare dall'esterno dell'impresa, per qualificarne e orientarne con strumenti incentivanti i contenuti produttivi; sia dall'interno, per concorrere a condizionarne le decisioni, in una con una più generale strategia di democratizzazione pluralistica dello stato e della società, che individua proprio nell'organizzazione imprenditoriale della proprietà privata dei mezzi di produzione un limite che è necessario valicare per svolgere un più generale processo di democratizzazione, per l'operare dentro l'impresa dei principi gerarchici di comando sul lavoro, dettati dalla applicazione del criterio di economicità, considerato impermeabile alla natura sociale della produzione. È noto come l'orizzonte programmatico abbia potuto avanzare sin quando forze sociali e politiche progressive hanno consapevolmente spostato i rapporti di forza sul terreno delle decisioni economiche, in contrasto con quelle forze moderate e conservatrici, sociali e politiche, che ritenevano di doverle sottrarre alle sedi assembleari di ogni ordine e grado, in ragione della apoditticamente assunta "tecnicità" del loro contenuto, anche attuando una strategia di proliferazione di centri decisionali sia politici, sia tecnici, sia funzionali, per frammentare i centri decisionali – sullo sfondo di un ambivalente pluralismo istituzionale e del proliferare della amministrazione per enti - e sottrarli ad ogni ipotesi di coordinamento centralizzato. Contestualmente, le medesime forze conservative hanno spostato l'asse della riflessione culturale sulla declinazione del principio di economicità delle gestioni pubbliche e, da ultimo, sul piano della compatibilità finanziaria delle decisioni stesse, ottenendo l'esito di sottrarre l'impresa a qualunque ipotesi di condizionamento pubblico nelle decisioni private di investimento, anche nella circostanza dell'approntamento di strumenti di sostegno finanziario (lo stato finanziatore, D. SERRANI, *op.cit.*) che si è riusciti a non far condizionare a progetti industriali coerenti con l'utilità sociale, se non nelle ipotesi di "gestione" delle crisi di settore o singolari, nel qual caso il potere di intervento pubblico era definito dall'orizzonte del risanamento e dalla successiva "restituzione" al mercato (come ennesima forma di socializzazione dei costi connessi al fallimento del mercato concorrenziale). La strategia di programmazione che la Costituzione disegna ha potuto svolgersi solo parzialmente anche per lo smantellamento dello strumentario materialmente disponibile nelle sue articolazioni fondamentalmente costituite dal sistema delle pp.ss. e dall'ordinamento sezionale del credito, disciplinato dalla legge bancaria, con la copertura teorica offerta da quelle riflessioni che, sin dalla contestazione della natura vincolante della direttiva, giunge alla argomentazione della irrilevanza della proprietà pubblica o privata dei mezzi di produzione, dal punto di vista istituzionale, mediante la generalizzazione della funzione del criterio di economicità, inteso come "profitabilità", destinato ad operare (ideologicamente) come grimaldello per ogni teoria poi elaborata in tema di privatizzazione e liberalizzazione, ma già utilizzato per contestare in sede interpretativa la "funzionalizzazione" dell'impresa.

Da un lato, con riferimento all'ordinamento interno, si deve concentrare l'attenzione sulla forma di governo, nella misura in cui nell'ultimo trentennio essa è al centro di ogni progetto di modernizzazione, come si desume dal prodotto delle varie commissioni di riforme istituzionali, nel presupposto del venir meno delle condizioni, che in sede costituente indirizzarono la forma parlamentare in assenza di presidi di razionalizzazione, come esplicitato dall'odg perassi, col risultato della preminenza parlamentare e della irrilevanza autonoma del pdcm.

Dall'altro, si deve dar rilievo alla dimensione dell'ordinamento UE, per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché è al livello UE – oggi – che viene manifestata la necessità di efficienti decisioni pubbliche (segnatamente in materia economica e finanziaria), connotate da stabilità (irreversibilità) degli effetti attesi. Al livello degli organi decisionali UE il profilo rilevante è la modalità con la quale si formano le decisioni²⁷, con specifico riferimento al ruolo cardine del Consiglio (e della Commissione), che per definizione rappresenta la “concentrazione” dei singoli governi nazionali e, per essi, dei vertici degli esecutivi secondo i rispettivi ordinamenti. A questa osservazione segue agevolmente che in questi organi si esprime una sorta di “potere esterno” del Presidente del Consiglio, come “legale rappresentante” del governo nazionale. Sicché, nel momento in cui i contenuti delle decisioni si formano – secondo le regole di voto collegiale, fissate nei trattati - con il concorso dei vertici degli esecutivi, i medesimi contenuti vengono “imposti” ai singoli stati nazionali, condizionandone gli indirizzi sostanziali ed entrando direttamente nei contenuti delle scelte politiche e legislative dei singoli ordinamenti, con un effetto di condizionamento sostanziale che opera in relazione al modello di forma di governo costituzionalmente disegnato e in relazione alla “forza” del sistema politico nazionale. In questo percorso, che si snoda tra livello nazionale e livello UE attraverso gli strumenti formali (direttive, regolamenti, raccomandazioni) che la stratificazione dei trattati ha approntato nel tempo, sembra di poter rilevare che trovi spazio l'autonomizzazione della figura del vertice del governo, proprio in virtù del potere esterno, in quanto istituzione di collegamento tra luoghi decisionali.

In parallelo, i condizionamenti sostanziali che le decisioni di rango UE producono per gli ordinamenti nazionali, in ordine alla attuazione dei trattati, entrano nella materialità delle scelte di rango nazionale e concorrono a qualificare specificamente gli indirizzi delle scelte pubbliche in cui si esprime la funzione di indirizzo politico, nel suo articolarsi tra gli organi costituzionali di vertice. Questa irruzione di contenuti, mediata dalla “legale rappresentanza esterna”, oggettivamente sottrae aree (e contenuti) di decisione alla dinamica parlamento-governo, legislativo-esecutivo e maggioranze-minoranze, donde l'osservazione che l'indirizzo politico generale, nella misura in cui si formi su contenuti etero-definiti in sede UE, oggettivamente crei le condizioni per riconfigurare la funzione di indirizzo tra governo e parlamento, a favore del primo termine, in virtù del ruolo di rappresentanza assunto dal presidente del governo in sede UE.

D'altra parte, pare opportuno rilevare come il disegno istituzionale UE derivi coerentemente dall'impianto originario del TICE, attraverso un'opera di “manutenzione evolutiva” registratasi sempre più intensa dalla ripresa del processo di integrazione, dalla seconda metà degli anni settanta e, formalmente, con la sottoscrizione dell'atto unico europeo (AUE, 1986).

Appare fondata l'impressione, così, che in sede TICE siano stati fissati non solo i contenuti materiali qualificanti della futura integrazione, ma anche progettati assetti istituzionali geneticamente impostati sul ruolo centrale degli esecutivi, in ogni rilevante passaggio decisionale. Si potrebbe descrittivamente sintetizzare il quadro che emerge nei termini per i quali ad un processo di integrazione economica ancorato al paradigma del mercato concorrenziale si sia ritenuto dover far corrispondere un assetto istituzionale imperniato sul ruolo centrale dei governi nazionali, che, per tutto ciò che attiene al processo di integrazione riportato al livello di ordinamento interno, vedono con ciò linearmente rafforzare il proprio “peso” nella definizione degli indirizzi politici,

²⁷ Tra i più risalenti all'indomani della ripresa del processo di integrazione segnato dall'AUE, cfr. C.PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione Europea*, in RTDP, 1989, p. 315.

rispetto agli organi rappresentativi-legislativi e indipendentemente dal quadro dei principi che le rispettive costituzioni hanno fissato come base della forma di stato.

Per altro verso, che la sottoscrizione dei trattati sia universalmente poggiata su una cessione di sovranità, secondo l'ordinamento interno, e si formalizzi mediante lo strumento della "ratifica" parlamentare (o del referendum); oppure che assuma la forma di procedimenti decisionali interni *riflessi* in funzione delle esigenze di coordinamento delle scelte degli stati nazionali, in relazione ad obiettivi di stabilizzazione aggregata (UE) delle finanze pubbliche; oppure, ancora, che assuma la forma di espresse revisioni costituzionali (recentemente, in tema di pareggio di bilancio), indipendentemente dalle modalità con le quali questo obiettivo sia stato "assegnato" come necessario a caratterizzare gli indirizzi di politica (costituzionale) di bilancio e indipendentemente dalla matrice politica delle compagini governative destinate a darne attuazione; tutto ciò, a cominciare dalla necessità di rilevare come la "cessione di sovranità" sia "misurabile" in senso relativo rispetto allo standard dell'ordinamento interno (poiché l'ordinamento nazionale appare più avanzato sul terreno della forma di stato, ossia degli obiettivi che la collettività assegna al proprio ente esponenziale; e, perciò, l'adozione dello standard UE può indurre ad errori di valutazione, per essere lo standard UE "più basso" di quello interno), induce a meglio mettere a fuoco come si realizzi una concentrazione di potere decisionale nell'organo di governo e segnatamente nel suo vertice.

Secondo questa linea ricostruttiva, peraltro, il *leit motive* del deficit democratico annidato nel cuore delle istituzioni europee, lungi dal rappresentare una chiave di lettura "provinciale", limitata cioè a parte "marginale" della cultura costituzionale domestica – che, ben coglie come le decisioni economiche e soprattutto monetarie non siano riferibili ad un centro di imputazione la cui legittimazione non sia direttamente promanante dalla sovranità popolare, segnalando così una lacerazione netta nel sistema decisionale che sottrae i contenuti economici all'operare del principio democratico per consegnarli ad enti tecnocratici esponenziali di apparati specializzati, al riparo dalla sfera politica ma non privi di una *propria* politica, di segno oggettivamente antidemocratico²⁸ - rappresenta, diversamente, il modo in cui *dal* rango comunitario di concentrazione tecnocratica delle decisioni passa la vera cessione di sovranità popolare per l'ordinamento interno.

In generale, dunque, si può ragionevolmente argomentare come in funzione della propria qualificazione di vertice del governo secondo l'ordinamento interno (in virtù del potere di rappresentanza esterna), il Presidente del Consiglio sia *ammesso* in sede (decisionale) UE, con un tipo di legittimazione il cui contenuto deriverebbe (sostanzialmente) dal mandato fiduciario in ordine a determinati indirizzi adottati in sede programmatica di fronte al parlamento nazionale; simultaneamente, nella sede UE egli *riceve* – in forza delle norme procedurali che disciplinano la partecipazione al processo decisionale UE - una legittimazione (sovraordinamentale), in forza della quale egli concorre a decisioni concrete, che sono composte da contenuti destinati ad operare negli ordinamenti nazionali.

Per questo specifico aspetto, nel momento discendente del circuito decisionale (dal UE al livello nazionale), alcuni contenuti programmatici risultano determinati (in sede UE) ed entrano nel contenuto dell'azione di governo a condizionare il contenuto degli indirizzi politici destinati a tradursi in decisioni di rango nazionale.

Attraverso questo doppio movimento della "legittimazione", prende forma una *sovraesposizione funzionale* del Presidente del Consiglio rispetto alla sua configurazione definita secondo l'ordinamento interno.

Quindi, le decisioni che il Presidente del Consiglio dei Ministri concorre ad adottare in sede UE, in quanto organo monocratico dotato della rappresentanza dell'organo collegiale, *tornano* in ambito nazionale a condizionare (unilateralmente) le decisioni destinate ad essere assunte nella dinamica parlamento-governo, a rappresentare cioè, una frazione del contenuto delle specifiche decisioni in

²⁸ G. BUCCI, 1998

cui si declinano gli indirizzi originari, con evidente “spostamento” della *fonte* degli indirizzi nazionali dal Parlamento verso il governo.

In questo senso divengono rilevanti le norme di riconoscimento, di ratifica dei trattati ecc...

Questo scenario istituzionale è quello cui fare riferimento, poi, nel momento in cui si intendano registrare gli effetti indotti dalla crisi economica globale in relazione all’assetto ordinamentale, nel momento in cui appare sempre più enfatizzata la necessità di decisioni (a contenuto economico e finanziario) rapide e “stabili”, che oggettivamente fa leva sull’iniziativa del governo in ogni ambito ritenuto rilevante (e mediante procedure in parte eterodefinite), con un immediato effetto di verticalizzazione del processo decisionale che si snoda tra “esecutivi” UE ed esecutivo nazionale, il quale prospetta al parlamento nazionale contenuti vincolati nelle proposte che presenta.

Le due coordinate richiamate, in una con l’evidenza offerta dal contesto di crisi globale in relazione alle misure adottate in sede continentale, definiscono l’area entro la quale può essere ricostruito il percorso di rafforzamento – oggettivo prima che formale - del ruolo istituzionale del Presidente del Consiglio, entro il rafforzamento del Governo, nel rapporto con i Parlamento.

9. Oggetto e metodo. Delimitazione del campo di indagine: il del Presidente del Consiglio dei Ministri nell’ambito della Forma di Governo.

È ora possibile con maggiore completezza di dati definire l’oggetto del presente lavoro nell’inquadramento del ruolo istituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri nell’ordinamento costituzionale vigente e nelle prospettive di riforma.

La complessità del tema appare in tutta la sua evidenza qualora si ritenga di assumere come non esaustiva la ricognizione – pur imprescindibile – delle disposizioni di rango costituzionale e primario direttamente concorrenti alla delineazione di un “modello”, di cui occorre rilevare i caratteri nel quadro della complessiva forma di governo formalmente vigente, per un verso.

Per altro verso, la ricostruzione dell’istituto offre una prospettiva rilevante anche sul terreno della definizione (e dello sviluppo) della funzione di indirizzo politico dell’azione di governo delle istituzioni, cui non si può in alcun modo sottrarre la rilevanza degli assetti del sistema politico e direttamente operanti le scelte compiute – dal costituente, sul piano dei principi e dal legislatore, successivamente - in tema di rappresentanza politica e quindi dei sistemi elettorali adottati²⁹.

La concatenazione tematica indicata rappresenta una prima dimensione di indagine, nella prospettiva di una ricostruzione che si voglia analitico-sistematica, capace cioè di inquadrare l’operatività delle connessioni medesime e non soltanto la loro descrizione, per così dire, statica.

Ma, nel ricercare i parametri per una ricostruzione dinamica, occorrerebbe l’assunzione di un’ulteriore dimensione analitica, derivante dalla discrasia che appare manifestarsi tra il disegno formalmente definito dalle disposizioni costituzionali e la registrazione di una prassi (costituzionale)³⁰, che è tradizionalmente non pacifico terreno di inquadramento da parte della dottrina, nel quadro di un dibattito che utilizza sistematicamente il riferimento ad argomentazioni ancorate a concetti come quello di “costituzione materiale”, “costituzione vivente”, “costituzione

²⁹ Non a caso la dottrina costituzionalistica prevalente “legge” il tema nel quadro del rapporto tra forma di stato e forma di governo, focalizzando l’attenzione anche sulla questione dell’indirizzo politico e del ruolo del sistema dei partiti. cfr. L. ELIA, *Costituzione, Partiti Istituzioni*, Mulino, Bologna, 2009; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975; G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, ed. 5, Mulino, Bologna, 1997 I; G.U. RESCIGNO, *Forme di stato e forme di governo*, in Enc. Giur. Treccani; A. MASSERA, *Orlando, Romano, Mortati e la forma di governo. Profili storico-dogmatici*, in RTDP, 1, 1996, p.213; S. GAMBINO, G. RUIZ-RICO RUIZ, *Forme di Governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Maggioli, 1996.

³⁰ V. A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura) *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, 2008

reale”, di cui non è possibile cogliere tutte le implicazioni in assenza di un approccio capace di storicizzarne la genesi e l’evoluzione sino ai contenuti attualmente assegnati³¹.

Una prima implicazione di questo rilievo, pertanto, consente di indicare come irrinunciabile, pur nei limiti imposti dalla presente sede, un approccio diacronico nell’uso delle categorizzazioni di riferimento, come parametro sempre necessariamente operante in ogni ricostruzione giuridica scientificamente coerente *perchè* capace di misurarsi con la necessità di esplicitare le premesse culturali da cui ogni indagine prende le mosse.

Due, ancora, le osservazioni necessarie sul piano metodologico.

La manualistica corrente – come quella più risalente – non pare riservare adeguato rilievo all’inquadramento istituzionale della figura, concentrando tutta l’attenzione sulla formazione e caduta dagli esecutivi, in chiave dinamica.

Questo rilievo accomuna sia le analisi giuridiche, sia quelle politologiche³², l’una all’altra quanto mai coesistenti, benchè distintamente operanti, in un percorso ricostruttivo che si voglia coerente all’apparato metodologico di riferimento, per poter cogliere, a tutto tondo, la complessità di un fenomeno per il quale la unilateralità degli approcci, all’opposto, rappresenterebbe il prodotto fuorviante della distinzione di piani analitici separati (incomunicanti) del lavoro scientifico specialistico.

Contestualmente, il costante rinvio a categorie scientifiche specialistiche, in assenza della segnalazione della complessità dell’oggetto, rischia esiti meramente descrittivi più che criticamente ricostruttivi, esponendo sistematicamente al rischio di perdere il necessario rigore metodologico, se non altro, dal punto di vista degli effetti che l’analisi produce. Così come è manifesto che accada ogni qual volta il dibattito giuridico ricorre agli apparati argomentativi della c.d. “ingegneria istituzionale”, che - senza specificazioni ulteriori e senza storicizzare le soluzioni “tecniche” sperimentate in altri ordinamenti (incrociando diacronicamente e sincronicamente i dati di sistema) -, rischia di far compiere alla angolatura giuridica il salto dal “dover essere” all’“essere” e ritorno, con l’esito di suggestioni di assetti istituzionali desiderati in funzione di un qualche “valore” assunto al vertice del quadro assiologico cui gli assetti istituzionali medesimi si ritiene debbano essere aderenti, e, nel caso di specie, sotto l’egida della “stabilità” degli esecutivi.

Ultima osservazione, che, per analogia dei problemi che solleva, deve essere richiamata in questa introduzione, è quella relativa al dato per il quale della “figura” del Presidente del Consiglio si è ampiamente occupata l’area comparatistica, con interessanti rilievi che consentono di meglio esplicitare le variabili chiave di cui è opportuno occuparsi, quando ci si colloca sul piano analitico-descrittivo.

³¹ Tra i più recenti interventi sul tema, cfr. M. DOGLIANI, *Costituzione in senso formale, materiale, strutturale e funzionale: a proposito di una riflessione di Gunther Teubner sulle tendenze autodistruttive dei sistemi sociali*, in www.costituzionalismo.it, 17 nov 2009. Ogni riflessione dottrinale sul tema della c.d. “costituzione materiale” non può prescindere dalla attenta lettura dei testi originali di riferimento (C. Mortati) in cui il concetto è definito e dalla contestualizzazione del dibattito culturale coevo, di cui occorre tener conto essenzialmente per evidenziare la stretta connessione di quella elaborazione teorica in relazione all’assetto prevalente – in quella fase storica – dei rapporti sociali e politici. Solo a condizione di identificare correttamente i connotati della costituzione materiale, sul piano per così dire “genetico”, appare possibile seguire le torsioni imposte all’apparato teorico in funzione delle argomentazioni prodotte anche in sede politico-istituzionale, oltre che dottrinale, in connessione al dibattito sulla necessità di quali riforme istituzionali siano opportune nella prospettiva della modernizzazione dello stato. L’individuazione delle ragioni poste alla base di siffatta necessità, derivante dal tipo di analisi della complessità sociale ed economica delle società contemporanee (Offe, Luhmann), ha per un verso imposto l’aggiornamento dei contenuti concettuali della teoria della costituzione materiale ben oltre l’ambito di riferimento accettabile e definito dall’esperienza totalitaria del regime a partito unico; e dall’altro, permanendo al di fuori della necessaria storicizzazione, ha offerto terreno fertile ad un tipo di “revisionismo” giuridico (e politico) capace di veicolare per necessità oggettiva quella dell’aggiornamento della costituzione formale, non più adeguata in particolare nella parte organizzativa, essendo stata doppiata e svuotata da una costituzione materiale che – fatta di prassi, consuetudini e inattuazioni nella migliore delle ipotesi extra costituzionali – ha svelato, così, la propria portata ideologica anticostituzionale.

³² G. PASQUINO, *I capi di governo*, Bologna, Mulino, 2004.

All'apparato concettuale messo in campo dalla recente manualistica sia consentito fare riferimento nel corso del lavoro per meglio chiarire alcuni dei profili più significativi, senza tuttavia perdere l'asse di riferimento analitico segnato – in positivo – proprio dai caratteri metodologici propri della comparazione tra sistemi³³.

Alla luce delle osservazioni che precedono, appare più chiaro il quadro analitico che si intende sviluppare, nella consapevolezza che la ricchezza di connessioni tematiche – quale riflesso della complessità di sistema – e la molteplicità di reciproche interazioni dinamiche, qualunque sia il punto di osservazione prescelto, segnala come ineludibile l'impossibilità di "semplificare" ciò che in sé è articolato e polidimensionale.

Al tempo stesso, partendo dalla osservazione per la quale per un verso, non pare esistente una riflessione sistematica e condivisa sul tema, ancorata al diritto positivo, capace di fare i conti con la categoria concettuale della prassi e con il ruolo formale del sistema politico ed elettoral-rappresentativo; e per altro verso, considerata l'importanza attribuita dal dibattito politico-culturale al tema dell'"aggiornamento" del quadro costituzionale; si deve rilevare come le parole d'ordine adottate da tutti gli attori dell'arena politico-istituzionale quali "stabilità", "governabilità", "riforme costituzionali" (o "istituzionali") appaiano "nuove" solo a condizione di accogliere come operante un tipo di rimozione culturale (e non è chiaro se e quanto consapevolmente) che appare senza precedenti nella storia e nella cultura giuspubblicistica corrente, poichè, come pure si cercherà di mostrare in quanto segue, l'anelito alla centralità dell'esecutivo e, all'interno di esso, del Presidente del Consiglio, in una con il rafforzamento (ritenuto necessario anch'esso) dei poteri normativi del Governo e delle attribuzioni specifiche del "premier", rappresenta una "invariante" – per usare un termine inequivocabile – o costante al cui conseguimento (o rincorsa) si pongono le forze politiche ed istituzionali che fissano nella "stabilità" degli esecutivi il sicuro traguardo di assetti autenticamente e maturamente democratici, con buona pace di ciò che si potrebbero definire "effetti collaterali", soprattutto misurabili sul piano dell'indebolimento della rappresentanza e della rappresentatività di tutte le istanze sociali, così come affermato inequivocabilmente dall'incomprimibile principio pluralistico iscritto in Costituzione, a ciò non essendo sufficiente rimediare con la previsione di uno statuto delle opposizioni (o dell'opposizione, con disvelamento della preferenza per assetti bipartitici ultra semplificati).

Ciò consente di porre le domande giuste, per inquadrare correttamente il tema: nella misura in cui il ruolo del *premier* e l'agognato rafforzamento delle sue attribuzioni si collega alla individuazione in esso della fonte dell'indirizzo politico, in un quadro di rappresentanza a base maggioritaria e comunque semplificato negli esiti, deve essere chiaro che tutto ciò è organico ad un disegno riduzionista che, marcatamente dalla seconda metà degli anni settanta, è operante in questo Paese come e più che in occidente, per rappresentare il cuore della risposta riduzionistica all'eccesso di complessità prodotto dalla democrazia per l'operare di forze sociali e politiche antisistema³⁴.

La "Presidenzializzazione" degli esecutivi e delle forme di governo³⁵ appare, da questo angolo visuale, come una componente chiave della risposta degli assetti liberaldemocratici alle spinte per la

³³ V. in particolare, G. BOGNETTI, *Oggetto e metodo*, e P. RIDOLA, *Preistoria, origini e vicende del costituzionalismo*, in P. CARROZZA et al., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2009. Letture obbligate sono, ovviamente, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2004 e 2007 e L. PEGORARO et al., *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2004 e 2009.

³⁴ AA.VV. *La democrazia oltre la crisi di governabilità*, F. Angeli, 1986.

³⁵ R. CHERCHI, *La forma di governo: dall'assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 2009; v. anche P. JORI, *La forma di governo e i poteri del premier: limiti dell'ordinamento vigente e prospettive di riforma*, in www.lexitalia.it, n. 12/2009. v. anche D. TRABUCCO, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri: un difficile punto di equilibrio*. Per un profilo comparatistico, cfr. P. CARROZZA et al., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2009. In tema di c.d. "presidenzializzazione", cfr. L. MEZZETTI e V. PIERGIGLI (a cura), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi. Parlamentarismi: modelli comparati e*

democratizzazione del sistema politico, economico e sociale, nella prospettiva di mantenere quella separazione tra politica ed economia che è la chiave del controllo delle dinamiche sociali aperte sulla produzione e distribuzione della ricchezza sociale.

Per sottrarre la tematizzazione proposta al rischio di una ricostruzione e valutazione troppo sbilanciata sul corrente dibattito politico-costituzionale, segnato da apparati argomentativi definiti dalla contingenza dei rapporti invalsi nell'ambito del sistema politico e nella dinamica tra questo ed il sistema giuridico-istituzionale, pare problematico prescindere da un sia pur rapido cenno ai caratteri, al ruolo e ai poteri assegnati al "capo del governo" nell'ordinamento a base statutaria, definibili in stretta connessione alla forma di governo in esso prefigurata e successivamente evoluta per prassi.

Con tale parametro, apparirà più evidente la connotazione della figura assunta nell'ordinamento a base repubblicana ed è possibile leggere al meglio sia la prassi emersa in relazione alle modalità di esercizio di poteri già assegnati dall'ordinamento; sia la spinta, particolarmente marcata dalla fine degli anni settanta in poi, a spostare l'asse del rapporto tra rappresentanza e governabilità a favore del secondo termine, mediante – ad esempio – l'estensione dei poteri normativi del governo (L. 400/88) e, non di meno, prefigurando – diversamente dal disegno della costituzione formale vigente – il rafforzamento degli specifici poteri del Presidente del Consiglio, tema costantemente presente in tutte le fasi del dibattito sulle "riforme istituzionali", dalla Commissione Bozzi sino alla Commissione D'Alema e al tentativo di riforma organica della II parte della Costituzione, bocciato in sede referendaria³⁶.

Sempre sul piano metodologico, peraltro, va segnalata la difficoltà di ricondurre a categorie immediatamente giuridiche le dinamiche del sistema politico, come segnala la dottrina costituzionalistica che si è occupata della ricerca di criteri stabilmente operanti per la qualificazione di una data forma di governo, senza addivenire ad un punto di equilibrio condiviso, se non quello di concordare sulla rilevanza del criterio relativo alle modalità di allocazione del potere di indirizzo³⁷.

Vi è poi un altro ordine di osservazioni, ancora di taglio anche metodologico e di respiro più generale.

E' stato sostenuto autorevolmente, in un'ottica di approccio ordinamentale, in alternativa a ricostruzioni meramente formali o materiali degli assetti costituzionali della forma di governo, entro

riforme istituzionali in Italia, Giappichelli, Torino, 1997. Più recentemente, A. DI GIOVINE e A. MASTROMARINO (a cura), *"La presidentializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee, Diritto pubblico comparato ed europeo*, Dossier III, Giappichelli, Torino, 2007, ove si assume al centro della riflessione ciò che si ritiene di rilevare come "tendenza" alla concentrazione del potere nelle democrazie. Lo stesso rilievo, ma su un distinto piano analitico, è stato colto in relazione al c.d. "stato dei partiti", per significare che l'organizzazione su piano nazionale dei grandi partiti di massa, unitamente all'estensione degli ambiti di intervento statale, ha determinato, negli ordinamenti democratici a base parlamentare, una sostanziale ipertrofia del partito in quanto centro motore del sistema istituzionale. Il centro di imputazione del processo di concentrazione è, in questo caso, il partito politico (C. Mortati, *Istituzioni*, cit., p.416), ma si comprende bene come nel passaggio da un sistema proporzionale con presenza di partiti di massa, strutturati sul territorio, ad una forma-partito "leggera", connessa a scelte maggioritarie (e semplificatrici della rappresentanza) il centro di imputazione del processo di concentrazione possa ben divenire il leader del partito o della coalizione vincente.

³⁶ Tracciare il percorso del dibattito sulle riforme è tema improbo e, in questa sede, sia consentito limitarsi ad alcune indicazioni. Vedi, tra gli altri: AA.VV. *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Bari, 1979; AA.vv. *La democrazia oltre la crisi di governabilità*, F. Angeli Editore, Milano, 1985; M.CROZIER, M.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia*, F. Angeli Editore, Milano 1977. Per una analisi che assume il tema in un'ottica di generale riflessione sulle modalità con le quali le società contemporanee rispondono al problema del rapporto tra governabilità dei processi di modernizzazione e democrazia, cfr. L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Cedam, Padova, 2003. Una focalizzazione tematica sul caso statunitense è tracciata, di recente, in K. JANDA, J. M. BARRY, J. GOLDMANN, *The challenge of democracy*, 9 ed., HMC, 2008, Boston.

³⁷ Cfr. T. MARTINES, voce *Indirizzo Politico*, in *Enc Dir.*, vol XXI, 1971; E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo l'indirizzo politico*, in AMATO – BARBERA, *Manuale*, cit., II;

cui si colloca il ruolo del Presidente del Consiglio, che lo studio della FDG sia non solo possibile ma necessario, indipendentemente da ogni riferimento dalla FDS, il cui rilievo viene “neutralizzato” per l’assunzione della forma liberal-democratica alla stregua di un dato storicamente consolidato nel panorama costituzionalistico contemporaneo dell’area occidentale e atlantica³⁸.

In tal modo, sarebbe possibile studiare i caratteri qualificanti di una FDG anche in prospettiva comparata, per saggiarne il rendimento istituzionale in relazione a parametri di stabilità, come preconditione per l’efficienza e l’efficacia delle decisioni pubbliche, nell’ottica di una “democrazia decidente”, con ciò implicitamente adottando una valutazione negativa sulla attitudine delle assemblee rappresentative ad adottare decisioni di egual efficacia.

Lasciando per il momento questa valutazione specifica, suscettibile di reversibilità sul piano ricostruttivo in funzione della scelta dei dati che l’esperienza storica offre, si può intanto osservare che, secondo questo paradigma scientifico, l’oggetto di studio si può definire non tanto ipotizzando la sua “separazione” come ambito tematico, quanto adottando il “*ceteris paribus*”, ossia l’astrazione di condizioni generali dallo specifico contesto oggetto di analisi.

In questo modo, anche il problema della rilevanza della dimensione politica del tema si risolve nel riferimento al sistema politico e più specificamente al tipo di assetto di esso secondo la modellistica ricorrente in sede politologica³⁹.

A fronte di un tale approccio e a queste condizioni di analisi, con riserva di tornare più ampiamente sul punto, sia consentito solo rilevare che lo studio della forma di governo non consentirebbe di distinguere i caratteri storicamente determinati l’ordinamento di riferimento (e perciò condizionanti ogni analisi orientata a cogliere la realtà delle dinamiche istituzionali), collocando nella irrilevanza la vigenza dello statuto piuttosto che della Costituzione repubblicana.

Diversamente, come registrato dalla migliore dottrina sin dalla rilevazione della “crisi dello stato”⁴⁰ di fine ottocento, non pare eludibile per una ricostruzione scientificamente conseguente il rilievo prodotto dall’irrompere delle masse popolari nel tornante di fine secolo e più precisamente dalla affermazione dei partiti di massa in un ruolo progressivo di rappresentanza degli interessi subalterni, orientati da quadri valoriali espressi in forma ideologica.

Quindi, per poter comprendere l’effettività giuridica della specifica forma di governo, appare necessario dare rilievo ad un *quid* extragiuridico, rappresentato dagli interessi nuovi che affermano una visione generale (ideologica) degli assetti sociali e che pretendono di assegnare compiti inediti allo stato (principalmente in ambito economico), incidendo direttamente sulla conformazione e sui contenuti della forma di stato.

Se così è, come pare accettabile, nessuna forma di governo può essere scientificamente *conosciuta* senza un riferimento storicamente condizionato alla forma di stato, qualificata in funzione dei compiti che soggetti sociali (anche in conflitto) assegnano allo stato, secondo il proprio orizzonte programmatico e secondo un assetto proprio interno anche sul piano organizzativo, retto dalla distanza dal principio democratico⁴¹.

³⁸ Così A. BARBERA, seminario dal titolo “*Come si studia la Forma di Governo*”, Università di Ferrara, settembre 2012

³⁹ Vassallo Pasquino e Gambino

⁴⁰ S. ROMANO, *La Crisi dello Stato moderno*, 1910

⁴¹ M. LUCIANI, “*L’Italia ritrovata grazie a un poeta? Politica e forme di governo nel pensiero di Giacomo Leopardi*”, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 0 del 02/07/2010 Cfr. anche U. ALLEGRETTI, “*Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*”, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/2013. Cfr. da ultimo, G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, 30 ottobre 2013, reperibile all’indirizzo web <http://fondazionepintor.net/contributi/ferrara/crisigovernabilit%C3%A0/#sthash.XsT2ka8l.dpuf>; v. anche L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in www.costituzionalismo.it, 22.01.2008. A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in www.costituzionalismo.it, 23.05.2005. Ancora metodologicamente utilizzabili le riflessioni di P. BARCELLONA, *Costituzione, partiti e democrazia*, in *Dem e Dir.*, 1978, n. 2, p.21. Più in generale, cfr. G. GUARINO, *Riflessioni sui regimi democratici*, in *Pol. Dir.*, 1, 1991, p.3.

All'interno di una tale quadro di riferimento, ciò che rileva ai fini della presente indagine è la conformazione del potere di indirizzo nella allocazione tra gli organi di vertice costituzionali e in funzione del potere di iniziativa rispetto alle decisioni finali, che non può prescindere dal disegno formale e dalla rilevanza dei poteri normativi attribuiti al PDCM in relazione alle proprie funzioni specifiche⁴²: avendo ben chiaro, tuttavia, come, in definitiva, l'antitesi di fondo non sia politicisticamente tra le posizioni del centrodestra e del centrosinistra; o, giuridicamente, tra "riformisti" (innovatori) e conservatori, ma, diversamente, come siano in campo, da un lato, una linea di attacco organico alla seconda parte della Costituzione, in nome della necessità di ridurre la complessità sociale, prodotta da un eccesso di democrazia presente nel sistema e ricomporne la corrente frammentazione in una chiave neocorporativa, per meglio rispondere alle sollecitazioni generate dai processi economici, nella prospettiva di favorirne lo sviluppo mediante un adeguamento della forma di governo alle nuove forme della società di mercato; e, dall'altro, il modello di democrazia sociale disegnato dalla Costituzione repubblicana, in cui la forma del governo parlamentare - fondata sul ruolo centrale dei partiti di massa - si distingue dai c.d. "governi di gabinetto" e dai sistemi semipresidenziali, poiché pone programmaticamente il progetto di emancipazione sociale nel segno del superamento della tradizionale separazione liberale dei poteri politici ed economici; ed individua nel Parlamento il luogo di istituzionalizzazione della sovranità popolare, capace di estendersi anche verso i poteri economici e finanziari con strumenti di indirizzo e controllo politico e sociale, e organizzata dalle forze politiche e sociali della democrazia di base, per configurare un parlamento realmente autonomo dal potere esecutivo, in una forma inedita per i regimi di ispirazione liberaldemocratica.

Con queste rapide notazioni di metodo appare più agevole individuare i tratti qualificanti della figura intorno ai quali focalizzare meglio l'attenzione analitica nel prosieguo del lavoro.

⁴² Cfr. A RUGGERI, *Leghe e leghismo. L'ideologia, la politica, l'economia dei "forti" e l'antitesi federalista al potere dal basso*, Quaderni del Centro culturale "Il Lavoratore", Quaderno n. 2, 1997, secondo il quale, nel tentativo di offrire una definizione storicamente corretta di forma di governo si dovrebbe fare riferimento al concetto di "potere", ossia di organizzazione del potere, in quanto <<"Potere", forza, potenza, dominio, autorità, facoltà concreta di fare per raggiungere uno scopo e di influire sul comportamento, le opinioni, le decisioni e le azioni altrui. Per meglio comprendere, va precisato che la forma del potere è la forma del diritto; più precisamente, il diritto è forma e articolazione del potere e comprenderlo serve a spiegare il potere sociale, che, se non sottoposto al diritto, torna ad essere, come nelle fasi storiche pre-moderne, potere "di fatto", omnis potestas a Deo, di chi con regalità incarna il "sacro" e da cui discendono le forme di potere piramidale dello stato costituzionale e dello stato liberale: entrambe forme di potere dall'alto e monocratico, con al vertice il re o un presidente (dello stato o del governo) e, a scendere, il sottoposto governo e sottoposti ad essi il Parlamento, diviso in camera alta e camera bassa o comunque e per di più bicamerale, per spezzare l'unità della sovranità popolare, dividere e imperare. La forma di stato invece ha subito una evoluzione, dal momento i costituzionalisti tradizionalmente studiano e riguardano la forma di governo - per cogliere limitatamente la diversità tra forma di governo monarchico e forma di governo federale - forma di governo che nell'ideologia giuridica dominante riguarda solo i luoghi del potere centrale, quindi essenzialmente i rapporti tra governo e parlamento e non anche le forme di potere decentrato e locale e i rapporti con la società (dove che è ancor più grave l'introduzione dell'antisocialità della forma di governo presidenzialista nelle istituzioni territoriali coi sindaci, presidenti di provincia e di regione "elettivi"). Solo che dal '45 in poi con l'entrata in campo delle masse si è dovuto fare i conti con la forma di stato che si pone in rapporto al territorio, cioè al sociale (che prima non esisteva) e quindi alle finalità dello stato nel passaggio dallo stato inteso come persona giuridica (che cercano di far valere sempre le forze conservatrici) allo stato inteso come comunità introdotto in particolare dalla nostra Costituzione, che è cosa diversa della questione della diversità tra federalismo e monarchia che attiene alle forme di governo, ma riguarda bensì, quindi, il rapporto tra governati e governanti. Quindi la forma di stato riguarda ed è legata al sociale - mentre sono tornati al federalismo, in un ritorno indietro allo "stato di diritto", dopo essere giunti allo stato democratico: espressione che si usa pur essendo ancora insufficiente, se non ulteriormente specificato, ad esprimere il socialismo come concetto e obiettivo. Donde la critica a tutti quelli che con le "riforme istituzionali" e il "maggioritario" fanno riferimento esclusivo alla forma di governo ignorando la forma di stato (e specificatamente la forma di stato democratico sociale della nostra Costituzione) sovrapponendo ad essa e mistificandola come pura e semplice questione della forma di governo, in nome dell'ideologia della governabilità>>.

Se si conviene sul profilo sostanziale in ordine al quale ciò che rileva sono le modalità con le quali il Presidente del Consiglio dei Ministri partecipa dell'indirizzo politico generale, distinguendo sul piano analitico una dimensione politico-descrittiva da una dimensione ricostruttiva, relativa ai caratteri formalmente rilevanti, se ne può derivare come le variabili di cui occorre identificare la dinamica istituzionale siano rappresentate da: attribuzioni imputabili ad altri organi costituzionali di vertice, che si esprimono in "procedure" in relazione alle quali, con un certo grado di semplificazione, il Presidente del Consiglio ha "funzioni" che si attivano condizionatamente, cioè su impulso eteronomo; e da attribuzioni più specificamente proprie che il Presidente del Consiglio esercita sulla base del proprio (autonomo) potere di iniziativa. Ciò sia sul piano della formazione dell'organo, in cui rilevano le funzioni del Presidente della Repubblica e del Parlamento (nomina e fiducia, rispettivamente; scelta dei ministri); sia sul piano degli indirizzi di governo (iniziativa legislativa e ordine dei lavori, poteri di coordinamento, funzioni normative e attribuzioni di alta amministrazione, sino alla rappresentanza "esterna" dell'organo); sia ancora in relazione alla conclusione del ciclo di governo (sfiducia, crisi extraparlamentari, scioglimento delle camere).

Sul piano analitico-descrittivo, in tal modo, si ritiene di avere esplicitato gli elementi essenziali per una qualificazione attualizzata degli assetti istituzionali in relazione al modello inizialmente definito in sede costituente, rispetto al quale appare necessario rilevare in quale misura e in quale direzione operino – in ciascuna fase - le spinte per la modernizzazione sistemica, rivenienti da settori del sistema politico (ma non solo), nella prospettiva della affermata (e non dimostrata) esigenza di aggiornare gli strumenti di governo alle esigenze poste da una società complessa.

In altri termini, con un certo grado di semplificazione e con riserva di adeguati approfondimenti nel procedere del presente lavoro, occorre ricostruire il modello iniziale, esplicitando le "ragioni" delle scelte compiute in sede costituente, per sottolineare come il modello poi espresso in costituzione sia il prodotto di un compromesso retto dal timore degli effetti di un conflitto politico irriducibile perché ancorato a visioni inconciliabili della società, da un lato; e dall'altro dalla condivisa determinazione a porre formalmente ogni cautela necessaria per impedire ogni ipotesi di regressione autoritaria del sistema, anche in presenza di forze esplicitamente "reazionarie" o antisistema.

Per affermare la necessità di aggiornare la seconda parte della costituzione in relazione alla forma di governo, occorre, in questo senso, che sia argomentato il superamento delle incertezze e dei timori sopra richiamati; e che attorno ad una ipotesi di riforma vi sia il consenso formalmente e politicamente necessario per attuarlo. Le difficoltà che a partire dagli anni ottanta (insediamento della commissione Bozzi) si registrano nello svolgimento di un percorso di "riforma", attestano diverse cose: in primo luogo, che gli interessi alla riforma dello stato hanno matrice differenziabile in ragione del tipo di analisi che viene proposta (es: il c.d. "gruppo di Milano"); in secondo luogo, che tutte le analisi delle patologie del sistema condividono un giudizio critico in relazione alla capacità di risposta e di governo della complessità; in terzo luogo, che le proposte investono l'articolazione di vertice della forma di governo e il sistema politico, in relazione al "bisogno" di "decisioni efficienti"; in quarto luogo, che sostanzialmente appare condivisa la necessità di un governo forte, ma non si individuano condivise modalità operative per rendere politicamente possibile questo risultato; ancora, che lo svolgersi di questo lungo dibattito, mostra una contraddizione in termini tra la affermata *condivisa* diagnosi della necessità di una riforma e la altrettanto *condivisa* carenza di legittimazione reciproca, per cui in definitiva, proprio la base della critica al superamento del modello costituzionalmente ancora vigente, rappresentata da un compromesso basato sul sostanziale rifiuto della legittimazione tra parti politiche in contrasto, paradossalmente appare ancora oggi pienamente operante (seppur in termini differenti che in origine) e capace di produrre condizioni ostative al necessario ampio consenso destinato a confluire in un nuovo compromesso costituzionalmente legittimo: al punto che, come sottoprodotto della cultura maggioritaria, si ritiene di poter "sospendere temporaneamente" l'operatività delle regole di revisione, in vigenza delle quali non si riesce a trovare il consenso formalmente necessario, a segnalare la persistenza di una crisi di legittimazione che – venuta meno la contrapposizione ideologica ancora attiva sino al termine degli anni ottanta -, deve trovare altrove – e segnatamente

nei processi di ridefinizione della rappresentanza politica in relazione alla frammentazione e riaggregazione di interessi diffusi nella società – una soluzione compatibile con la tenuta del sistema istituzionale.

Con ciò, in una ricostruzione che intenda cogliere i nodi reali dei processi in atto, il fronte analitico non può non considerare - in relazione alle dinamiche istituzionali - proprio l'operare dei soggetti politici che accanto ai ruoli istituzionali determinano i singoli passaggi di fase.

CAP II - Il Presidente del Consiglio nella Forma di governo

1. *La posizione del Presidente del Consiglio nell'ordinamento costituzionale monarchico* –
2. *La posizione del Presidente del Consiglio nel regime fascista* –
3. *La posizione del Presidente del Consiglio nell'ordinamento costituzionale democratico: il dibattito costituente* –
4. *La posizione del Presidente del Consiglio nell'ordinamento costituzionale democratico: i caratteri del modello entro la forma di governo parlamentare* -
- 4.1 *Le modalità di formazione dell'organo* -
- 4.2 *I rapporti tra Presidente e Componenti dell'organo collegiale: nomina e revoca dei ministri* -
- 4.3 *Ancora sul potere di nomina e revoca* -
- 4.4 *Le attribuzioni proprie del Presidente in tema di indirizzo politico* –
5. *Primi elementi per una qualificazione del modello*

1. La posizione del Presidente del Consiglio nell'ordinamento costituzionale monarchico

Con queste rapide premesse e, dunque, per meglio cogliere il segno dell'evoluzione delle attribuzioni e prerogative proprie del Presidente del Consiglio in relazione alla vigente forma di governo parlamentare (connotata fondamentalmente dal rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo - Legislativo ed Esecutivo - o, più esattamente, tra maggioranza parlamentare e governo), appare importante richiamare in via di rapida sintesi, i tratti formalmente determinati nell'ordinamento a base statutaria.

Sulla falsariga di un impianto di tipo liberale, ispirato essenzialmente ad una matrice riconducibile al coevo costituzionalismo francese⁴³ e al sistema politico britannico, si può rilevare come nell'impianto formale il potere esecutivo spetti esclusivamente al Re (artt. 5 e 65 St.), che è contestualmente titolare – in condivisione con le due camere – del potere legislativo (artt. 7 e 10 St.). Inoltre, il Re nomina e revoca i (suoi) ministri, che sono responsabili (art. 67) secondo un rapporto di fiducia, che li lega al Re (in quanto titolare del potere di nomina e revoca) e non alle Camere.

Il potere legislativo è attribuito (nella forma condivisa con la Corona della “sanzione” regia, art. 7 St.), alla Camera dei deputati (formata su base elettiva, da un corpo elettorale definito su base censitaria) e ad un Senato di nomina Regia.

Lo Statuto non “conosce” (e non disciplina) il Consiglio dei Ministri e il Presidente del Consiglio⁴⁴. La nomina e revoca regia dei ministri (art. 65 St), in uno con il potere di scioglimento della Camera (ar. 9 St) e con la “sanzione” regia delle leggi (art 3 e 56 St) concorrono prefigurare originariamente un assetto tipico di una “monarchia costituzionale”, in cui la partecipazione del Re alle funzioni legislativa ed esecutiva rappresenta formalmente il tratto peculiare.

Nello modello statutario, evidentemente essenziale e in parte lacunoso, si fa riferimento ai singoli Ministri, ma non all'organo collegiale come prodotto della loro aggregazione funzionale; né vi è riferimento alcuno ad una figura apicale per le funzioni di Presidente del Consiglio.

Su questa base, in prima approssimazione, appare presente, per quanto sfumato, l'impianto collegiale del Governo, ma la si configura formalmente come acefala, concorrendo nella prima fase di attuazione statutaria alla instaurazione di un sistema di rapporti fra i poteri dello Stato sostanzialmente aderente alla qualificazione di un governo di Gabinetto, connotato dall'essere

⁴³ Cfr. G. LUCATELLO, *Sulla forma del governo monarchico-costituzionale prevista dallo Statuto Albertino*, in *Diritto e Società*, 1996. V. anche R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologie. Il rinnovamento costituzionale del Regno di Sardegna fra la primavera del 1847 e l'inverno del 1848*, Giappichelli, 2008

⁴⁴ A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del presidente del consiglio dei ministri*, G. Barbera Editore, Firenze, 1951, p. 27, che evidenzia la derivazione originaria dell'assetto dell'esecutivo dal “modello” inglese, pur mediato dall'esperienza costituzionale francese, in considerazione della assimilazione socio-politica tra i due ordinamenti francese e italiano.

prevalentemente un Comitato esecutivo della prerogativa regia, qualificato in senso amministrativo più che autonomamente politico e costituzionale.

Questo impianto formale è destinato ad essere “doppiato” – come noto - da una “prassi costituzionale” che, da un lato, in concomitanza con il graduale processo di individuazione unitaria del Gabinetto, vede accrescere una differenziazione che è politica prima che funzionale del Presidente del Consiglio rispetto agli altri componenti del Gabinetto, in virtù di un *moralship* rivelatore di maggiore autorevolezza ed influenza, ma non traducendosi ancora in chiara preminenza gerarchica⁴⁵; e dall’altro, introduce il rapporto fiduciario con le Camere, dapprima già in fase preunitaria (Cavour), e, nel tornante di fine secolo, vede il sedimentarsi delle condizioni favorevoli alla individuazione di un autonomo rilievo (politico) del Capo del Governo (De Pretis).

Più precisamente, in considerazione della diversa origine nella composizione dei due organi legislativi, (elettiva la Camera e di nomina regia il Senato), l’innescò dell’evoluzione verso assetti parlamentari della forma di governo fa leva essenzialmente sul ruolo istituzionale della Camera elettiva.

Il Senato del Regno, per effetto della nomina regia (e poi, sostanzialmente, governativa), svolge una funzione di supporto sia alle prerogative regie, sia alle modalità con le quali la compagine governativa definisce i rapporti con la Camera dei Deputati, assumendo – materialmente e storicamente – la funzione riserva di consenso verso il Governo, indipendentemente dal rapporto di quest’ultimo con la Camera bassa.

A partire da questo quadro ordinamentale è possibile ricostruire l’evoluzione da una forma di governo “dualistica” (che non realizza la separazione dei poteri nel senso correntemente acquisito dalla cultura costituzionalistica contemporanea, Modugno, Barbera, Bognetti) ad una di tipo “protoparlamentare”⁴⁶, per l’affermarsi del rapporto fiduciario doppio che lega il Governo al Re e alle Camere, ed è a questo ordine di riferimenti che deve essere accompagnata la vicenda della emersione della figura del Presidente del Consiglio.

E’ evidente, infatti, che l’evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio richiede di essere storicizzata in relazione alle sequenze storiche dei rapporti politico-istituzionali, in relazione alle modificazioni del sistema politico e, non di meno, in connessione alla lettura che la cultura pubblicistica e costituzionalistica del tempo è in grado di darne.

Poiché, senza le precisazioni del caso, si trarrebbe la fuorviante impressione che la figura sia “autonomamente” individuabile sin dal momento genetico dell’ordinamento a base statutaria, mentre rappresenta, anche nel *nomen iuris*, la sedimentazione di un processo storico-istituzionale che deriva le proprie determinanti dal modo in cui un sistema politico a base censitaria, selezionato su base maggioritaria, è destinato a rispondere alle sollecitazioni del progredente conflitto sociale prodotto dall’innescò dei processi di industrializzazione (S. Romano, La crisi dello stato).

L’intreccio tra forma degli assetti istituzionali e caratteri del sistema politico appare, dunque, necessario terreno sul quale misurare la qualità della evoluzione dell’originario modello di governo statutario.

⁴⁵ Di questo profilo politicamente rilevante si rinviene la regolamentazione giuridica nel decreto D’Azeglio del 1850, nel quale timidamente si delinea la figura del Presidente del Consiglio come esponente dell’indirizzo politico di Governo.

⁴⁶ Più che “proto-parlamentare” A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, p. 5 del dattiloscritto, ora in Quaderni Costituzionali, 1, 2011, preferisce sottolineare il carattere “pseudo-parlamentare”, dando rilievo ad una serie di fattori che, nella dinamica storico-politica che accompagna l’evoluzione degli assetti istituzionali, inducono a favorire la “riemersione” della versione “dualista” del funzionamento dello Statuto, segnatamente nei momenti in cui l’intero assetto istituzionale e politico è sollecitato da situazioni di crisi. A tale esito analitico indurrebbe essenzialmente il giudizio sui caratteri strutturali e funzionali del sistema politico nazionale nella seconda metà dell’ottocento, connotato sia dalla base censitaria della legislazione elettorale, sia dalla non radicata acquisizione e sedimentazione della forma partitica.

In tal senso, due appaiono i dati dei quali occorre tener conto. In primo luogo, il carattere censitario e ristretto della rappresentanza è l'indice e, contestualmente, il riflesso di un sistema politico non ancora fondato su strutture di tipo partitico, tal che la differenziazione istituzionale e politica avviene essenzialmente in relazione a specifici punti programmatici affidati ai singoli governi. Lo "stato monoclasse"⁴⁷ è diretto non già da forze politiche organizzate intorno a principi od orientamenti valoriali, dotate di un proprio assetto organizzativo e di regole interne per il proprio funzionamento, ma, più realisticamente, da "frazioni parlamentari" di una rappresentanza socialmente omogenea, per quanto differenziantesi nel gioco delle maggioranze/minoranze parlamentari. E la combinazione tra base socialmente omogenea della rappresentanza e ambito ristretto del suffragio appare come la "spiegazione" più appropriata delle prassi trasformistiche, che connotano le dinamiche parlamentari sin dall'esordio dell'assetto costituzionale statutario e più intensamente dopo l'avvento della sinistra storica al potere.

In secondo luogo, poiché i processi di strutturazione del sistema politico procedono con il graduale ampliamento – pur sempre censitario e non ancora universale – del suffragio, si deve osservare come la formazione stessa della leadership politica sia condizionata da qualità personali più che da processi (democratici) di selezione e formazione partitica.

La convergenza storicamente registrabile della operatività di questi due fattori, da un lato, consente l'espletamento delle funzioni di governo in relazione alla autorevolezza politica della leadership chiamata a guidare la compagine ministeriale; e dall'altro, non rende necessaria l'autonoma definizione di un nucleo di competenze specifiche formalmente finalizzate a qualificare il ruolo politicamente svolto di "capo" del Governo.

L'ambivalenza che sembra così di poter rilevare, si riflette sull'originario modello statutario, nel senso che l'emersione di tratti autoritari nella interpretazione del ruolo di governo possono agevolmente materializzarsi in assenza di una specifica disciplina delle attribuzioni, proprio in virtù della fluidità del sistema politico, "immerso" nelle istituzioni con le medesime caratteristiche funzionali.

In altri termini, si può per un verso affermare che esperienze autoritarie si siano storicamente manifestate sino a fine ottocento per la relativa "debolezza"⁴⁸ della posizione costituzionale del governo; e, per altro verso, si potrebbe rilevare che esse siano state possibili per effetto della forza politica di alcune leadership, rispetto alle funzioni politico istituzionali del Parlamento, in presenza di prassi trasformistiche di stampo consociativo, favorite da una legislazione elettorale, ancorata al collegio uninominale con la tecnica del doppio turno⁴⁹.

Nella prospettiva di spiegare le condizioni "politiche" di sistema che hanno accompagnato l'esperienza statutaria, tuttavia, non pare che le due osservazioni richiamate siano reciprocamente alternative. Semmai, se ne può rilevare la convergenza funzionale, favorita dalla formale assenza di un'autonoma definizione istituzionale del ruolo apicale, e ciò almeno sino alla fine dell'ottocento, quando si determinano sul piano della dinamica storico-politica le premesse per la configurazione delle funzioni proprie del Presidente del Consiglio.

Va, comunque, sottolineato che, sin dall'avvio della vigenza statutaria e, almeno, al compimento della enfaticamente definita "rivoluzione parlamentare", segnata dall'esaurimento della funzione

⁴⁷ M.S. GIANNINI, *I pubblici poteri*, Mulino, 1986.

⁴⁸ A. BARBERA, cit., p. 6. V. anche S. MERLINI, *Continuità, razionalizzazioni e correzioni nella forma di governo italiana nel suo percorso storico dallo Statuto alla Costituzione repubblicana*, in *Lo Stato Costituzionale, Studi in Onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, 2010, p. 71.

⁴⁹ Questo assetto rappresenta verosimilmente l'antecedente storico del "bipolarismo mancato" (Barbera, p. 9). Tuttavia, si può rilevare come il sistema elettorale prevalentemente utilizzato (tranne che dal 1882 al 1991, quando si adottò lo scrutinio di lista) sia da un lato il più rispondente alle esigenze di una rappresentanza di un ceto sostanzialmente omogeneo sul piano sociale ed economico; e abbia, per altro verso, la caratteristica di "rendimento" preordinata a limitare la rappresentanza di ali "radicali", poiché è intuitivo che tra il primo e il secondo turno vi sia maggiore affinità tra concorrenti moderati anziché tra essi e concorrenti radicali. L'esito complessivamente moderato della rappresentanza può essere considerato un carattere intenzionalmente determinato, nella prospettiva di consolidare le basi del consenso di gruppi sociali ristretti.

svolta dalla “destra storica”, la formazione di una compagine di governo prescinde da un previo consenso parlamentare, per configurarsi a tutti gli effetti come “gabinetto del Re”.

A questo invero della lettera dello Statuto concorrono alcune condizioni. Accanto alla cennata irrilevanza della previa fiducia parlamentare, va richiamato il dato procedimentale per il quale, nella “gestione” delle crisi, la Corona avvia le consultazioni per la formazione del proprio gabinetto, che si concludono con un atto privato di incarico⁵⁰, dal carattere non esclusivo quanto ai possibili soggetti investiti contestualmente della responsabilità di formare una compagine di governo.

Ciò, in riflesso essenzialmente di due ragioni (politiche): da un lato, si rileva la oggettiva difficoltà di individuare un adeguato livello di omogeneità politica, capace di proiettarsi come maggioranza politicamente affidabile sul piano parlamentare; dall’altro, si impedisce la centralizzazione della responsabilità politica del processo di formazione in capo ad un unico leader politico, in coerenza con il dominio regio degli indirizzi governativi.

In coerenza con la centralità regia nel processo di formazione del Governo, va poi segnalato come il decreto di nomina del governo sia firmato dal Re solo in presenza di una lista di ministri capaci di formare in parlamento una maggioranza deliberante e, nei ruoli ritenuti di interesse preminente per la Corona, anche del gradimento del Re.

La sequenza del ciclo di vita del gabinetto può chiudersi, infine, con decreto di revoca non necessariamente motivato.

Questi elementi formali e storico-politici fondano il giudizio del carattere “a-parlamentare” della formazione dei Governi (Merlini, 28), destinati a nascere sulla base del rapporto fiduciario verso la Corona e a cercarsi poi una maggioranza essenzialmente alla Camera; e consente, conseguentemente, di considerare validamente costituiti i governi formati in coerenza a questa prassi anche in fasi in cui più avanzato è parso il processo di parlamentarizzazione della forma di governo, come, peraltro, l’evidenza delle soluzioni individuate in contesti di crisi istituzionali sostanzialmente dimostra⁵¹.

Questo primo livello ricostruttivo, che evidenzia i tratti rilevanti dell’architettura costituzionale in tema di assetto di governo, richiede di essere integrato da elementi derivanti dalla valutazione dei rapporti di tipo politico in ambito parlamentare e nella dinamica dei rapporti tra governo e parlamento, secondo una linea di sostanziale continuità segnata dal progressivo allargamento del suffragio (pur sempre censitario).

Si potrebbe rilevare, da questo angolo di osservazione, come nell’immediata fase postunitaria e sino all’esaurimento della funzione politica della destra storica, la dinamica politica relativa al progressivo consolidamento del rapporto fiduciario abbia prodotto elementi che inducono a ritenere avviata la parlamentarizzazione della forma di governo monarchico-costituzionale, nella direzione di una più netta ed autonoma funzione legislativa del parlamento.

Un tale processo, tuttavia, non si snoda in modo lineare e offre, almeno dopo l’avvento della sinistra al potere e sino alla fine dell’ottocento, elementi controversi di riflessione, per imboccare, con i governi Giolitti, la direzione più stabile di una autonomia crescente del ruolo parlamentare.

Uno degli indicatori che misura il carattere controverso del processo di parlamentarizzazione è individuato già dalla dottrina coeva nel dato per il quale la presentazione alle Camere del nuovo governo non si accompagna né ad una discussione politica relativa alle ragioni che hanno determinato la conclusione della esperienza della precedente compagine ministeriale; né - più rilevante - all’evidenza per cui alla comunicazione degli “intendimenti” del nuovo governo non faccia seguito alcuna forma di dibattito né una votazione (Merlini, 61, 62), che avrebbe avuto tutti i caratteri di un voto di fiducia sul programma ministeriale.

⁵⁰ Cfr. MERLINI, ult. cit..

⁵¹ Si pensi alla crisi di fine ottocento, alla decisione di entrare primo conflitto mondiale, al 25 luglio ’45.

In assenza di questi elementi chiave, pertanto, il processo di parlamentarizzazione poggia sul più fragile consenso formale su singoli provvedimenti, acquisito fuori da un quadro programmatico, per l'operare di due fattori convergenti: da un lato, l'attenzione a non ledere le prerogative regie statutariamente definite in tema di formazione del governo e di indirizzo politico; dall'altro, per la assenza di forze politiche strutturate secondo un modello partitico, in diretta conseguenza del ristretto suffragio censitario.

È proprio su questo fattore che si può soffermare l'attenzione per rilevare come, non a caso a partire dall'ultimo ottocento, il percorso riprenda più linearmente quando nuove classi sociali si organizzano nella società e cominciano a premere esogenamente sul circuito della politica istituzionale, introducendo, insieme alle prime rappresentanze delle classi sociali subalterne, sino ad allora escluse, anche una modalità più strutturata nell'azione politico-parlamentare.

Un secondo elemento di rilievo, di cui occorre tener conto per registrare il percorso evolutivo della forma di governo, è relativo alle modalità secondo le quali la compagine ministeriale evolve il proprio assetto strutturale e funzionale nel quadro del rapporto dinamico col Parlamento, e, più precisamente, con riferimento alle modalità secondo le quali sono disciplinati in atti normativi specifici (di rango secondario) le funzioni e le attribuzioni del Consiglio dei Ministri, dei singoli Ministri e del Presidente del Consiglio, in quanto vertice di un organo collegiale.

Come si è anzi accennato, in ragione del configurarsi del rapporto fiduciario tra parlamento e governo che proietta sul governo una funzione di tipo direttoriale, le originarie attribuzioni del potere legislativo tendono a transitare verso l'esecutivo e, a bilanciare almeno parzialmente questa "convenzione" (Merlini, 49), il Parlamento individua un terreno favorevole nello sviluppo di funzioni e organi di controllo (politico).

In siffatto contesto, che indica nella compagine governativa il centro di imputazione sostanziale delle funzioni di indirizzo politico, formalmente condivise dalla Corona (statutariamente "irresponsabile"), il primo tentativo di formalizzare l'assetto dei rapporti tra gli organi di vertice dell'esecutivo è da individuarsi nel R.D. 28 marzo 1867, n. 3629 (Ricasoli), mediante il quale si attribuisce al Presidente del Consiglio una funzione di rappresentanza del Collegio, nella forma della "unità di indirizzo politico e amministrativo di tutti i ministeri", destinato a riflettersi nella "cura (del)l'adempimento degli impegni presi dal governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni con il Parlamento e nelle manifestazioni fatte al Paese" (art. 5 Decr).

A fronte della lettera dello Statuto che riferisce alla Corona la titolarità delle funzioni di indirizzo politico generale, esercitate per mezzo del Gabinetto del Re, politicamente e amministrativamente responsabile nei singoli componenti ministeriali, il Decreto richiamato introduce un inedito principio di autonoma (seppur parziale) imputazione politica delle medesime funzioni, nei rapporti con gli altri organi di vertice implicati nelle decisioni di indirizzo: sia verso la Corona, laddove la forma dell'indirizzo è espressa dal "discorso del Re" che precede l'insediamento di un nuovo Governo, i cui contenuti sono da riferirsi, pertanto, non solo agli intendimenti unilateralmente definiti dal Re, ma, si intende, sostanzialmente co-determinati, insieme al Presidente del Consiglio incaricato; e nei confronti, poi, del Parlamento, pur nella assenza della previsione di un voto (di fiducia) o di un mero dibattito sul programma (Merlini 49 – 51).

La successiva repentina abrogazione del richiamato Decreto (Rattazzi), il cui rango secondario non modifica lo Statuto, restituisce alla più fluida disciplina Statutaria la funzione di ripristinare una relazione anche formalmente gerarchica nella definizione dell'indirizzo politico, promanante apicalmente dalla Corona e destinata, mediante una accorta individuazione nella composizione della compagine ministeriale, a trovare *ex post* una maggioranza parlamentare sui singoli atti ministeriali, in cui si esprima formalmente l'indirizzo medesimo.

I medesimi contenuti sostanziali del Decreto Ricasoli sono ripresi nel testo del R.D. 25 agosto 1876, n. 3289 (De Pretis), adottato con alcuni temperamenti volti a neutralizzare i germi di una autonoma iniziativa in tema di indirizzo da parte del Presidente del Consiglio, al quale, in chiave compensativa, viene riconosciuta la "controfirma" dei decreti di nomina dei singoli ministri e di

alcune altre alte cariche politiche (presidenze delle camere), senza che ciò rappresenti l'autonomo potere di proposta, ma a mostrare la necessità di una condivisione "politica" delle nomine medesime, funzionale alla coerenza degli indirizzi complessivi di governo.

Dal medesimo decreto sono cassate le norme che disciplinano le attribuzioni al Presidente del Consiglio di ogni potere relativo al funzionamento del Parlamento, che perciò rimane direttamente imputabile alla Corona (quanto a: convocazione, proroga e chiusura delle sessioni; e quanto al potere di scioglimento).

Il modello che ne deriva appare non più incentrato sulla responsabilità individuale dei singoli ministri e, in questo senso, contiene elementi coerenti con l'esigenza di unità degli indirizzi, dichiarata dal decreto come riferibile al Collegio nel suo insieme, donde la attivazione della "decisionalità collegiale" da parte del Presidente può essere individuata come la leva formale per conseguire l'unità politica sostanziale degli indirizzi di governo, strumentale alla quale prendono forma specifici poteri di indirizzo e coordinamento ("Il dovere dei ministri di comunicare al presidente i propri decreti e di informarlo su tutti i propri atti che impegnassero l'indirizzo del governo; il potere del Presidente di sospendere le proposte ministeriali e di deferirne l'esame al Consiglio, individuavano nella collegialità del governo il centro dell'indirizzo politico: indirizzo della cui esistenza e della cui efficienza il presidente del consiglio si rendeva garante e responsabile" (Merlini, testuale, 53).

Nella prospettiva del percorso verso una autonoma definizione funzionale del Presidente del Consiglio, il Decreto 3289/76 segna un passo in avanti compiuto verso la trasformazione del "primus inter pares", quale era stato considerato fino a quel momento il Presidente del Consiglio, in una evidente superiorità gerarchica sul piano politico, connaturata alla formula stessa di Governo parlamentare nelle modalità in cui essa è interpretata dal nuovo gruppo di comando, nel tentativo di contenere e neutralizzare la fragilità e la frammentarietà che ne caratterizzerà l'azione politico-amministrativa.

Questo assetto trova una integrazione nella L. 12 febbraio 1888, n. 5195 (Crispi), che assegna al Governo la competenza in tema di numero e attribuzioni dei singoli ministeri, allocando in sede governativa una attribuzione in precedenza ritenuta di competenza delle Camere⁵².

Il quadro, che deriva dalla stratificazione normativa rapidamente richiamata, può essere letto sostanzialmente alla luce della dimensione politica delle modalità secondo le quali si articolano i rapporti tra gli organi costituzionali, nella determinazione degli indirizzi politici generali, destinati ad oscillare – a quadro statutario invariato – tra: una dimensione segnata dal rapporto politico tra peso della leadership del Presidente del Consiglio e relativa instabilità delle maggioranze assembleari, dovuta all'inadeguato sviluppo degli assetti del sistema politico (ad esempio in rapporto al modello inglese, pure frequentemente richiamato dalla dottrina coeva); e una dimensione derivante dall'essere gli indirizzi politici propri del Presidente in linea consonante o meno rispetto agli indirizzi della Corona, in presenza – va ricordato – delle prerogative non superate della Corona in tema di scelta (sostanziale) di alcune componenti della compagine ministeriale.

All'incrocio delle due dimensioni analitiche sopra espresse, si pone con evidenza il ruolo formalmente assegnato dall'ordinamento alla figura del Presidente del Consiglio, la cui autonomizzazione germinale, in questa fase, è da ricollegarsi alle attribuzioni in materia di coordinamento (politicamente e amministrativamente) unitario della compagine ministeriale, da assumersi, quest'ultima, più come espressione della tendenza di un sistema *in fieri*, che come sedimentazione normativa di un consolidato operare di meccanismi istituzionali e politici, rimanendo una chiara divaricazione tra livello Statutario, imperniato sul ruolo centrale della Corona

⁵² Questo provvedimento viene adottato in chiara polemica nei confronti del Parlamento, cui si attribuisce una propensione a modelli "assemblearisti", peraltro essenziali ad una "gestione" del potere ancorato a prassi "trasformistiche".

nell'assetto complessivo della forma di governo, da un lato, e, dall'altro, livello politico-istituzionale, segnato comunque da un sistema politico-parlamentare frammentato e perciò instabile - per quanto socialmente omogeneo - e perciò "esposto", sia nel rapporto di forza verso il leader politico prevalente in una data fase, sia - sempre - nei confronti della corona, che mantiene inalterate le formali prerogative di scioglimento.

La relativa fluidità (politicamente condizionabile) del funzionamento della forma di governo come sopra ricostruita operante a fine secolo, impone condizioni stringenti per la ricerca di sbocchi positivi al problema della migliore definizione delle funzioni di governo, nella prospettiva di una loro sistematizzazione più coerente alle esigenze che investono lo Stato-organizzazione per effetto dei fattori di crisi (sociali ed economici) dello stato liberale⁵³.

Si apre così una fase costruttiva nella vicenda costituzionale e politica nazionale, segnata dalla consapevolezza che, a fronte della generale crisi dei poteri e degli istituti statuali, manifestatasi nella crisi di fine secolo, occorra individuare un tipo di risposta di sistema, che individua nella definizione del carattere preminente delle funzioni di governo l'area elettiva di intervento. Ciò, nella prospettiva di definire la sfera delle attribuzioni e delle competenze del governo, in quanto organo collegiale destinato sempre più ad assumere rilievo nella definizione dell'indirizzo politico; e, contestualmente, dando un autonomo rilievo alla figura del Presidente del Consiglio, mediante un intervento di razionalizzazione del complesso delle potestà ad esso riconducibili, per assicurare a questa figura una base formale per l'esercizio di una efficace attività direttiva.

Da siffatte esigenze, congiuntamente costituzionali e politiche, trae la sua ragion d'essere il R. D. 14 novembre 1901, n. 466 (Zanardelli) (sulla determinazione degli oggetti da sottoporsi al Consiglio dei Ministri), mediante il quale si disciplinano organicamente le competenze del consiglio dei ministri in tema di adozione di Decreti Legge, Decreti Legislativi e Disegni di Legge, tali da far considerare acquisito più stabilmente al modello parlamentare il tipo di rapporto destinato a configurarsi per il procedimento legislativo.

Non di secondaria importanza, sotto il profilo della organicità dell'intervento normativo di riordino è, contestualmente, la disciplina relativa alle modalità di nomina di alcune cariche politiche non elettive (Senatori e Presidente del Senato), dei vertici delle magistrature, delle amministrazioni ministeriali e di organi tecnici (Banca d'Italia), amministrativi (Prefetti) e di controllo (corte dei conti), che risultano, così, concentrate nelle mani del governo e (relativamente) sottratte alle prerogative sostanziali della Corona, in tal modo realizzandosi una saldatura funzionale tra indirizzo politico tendenzialmente unitario e indirizzi amministrativi ministeriali, mediante la costruzione di un rapporto fiduciario, di tipo soggettivo, richiesto dal governo al titolare preposto per il singolo incarico.

Nei contenuti generali sopra sinteticamente richiamati, il Decreto opera, in parte, una sostanziale ricognizione delle disposizioni contenute nella precedente stratificazione normativa e vi associa, per altra, alcuni tratti evolutivi, rilevabili almeno sotto due profili.

In primo luogo, in forma di Decreto si compie quel processo di normativizzazione dei poteri del Consiglio dei Ministri e del Presidente del Consiglio, che nel 1876 era risultato avviato sulla falsariga delle influenze della cultura politica ed istituzionale inglese, che qualifica come "conventions" quanto non si ritiene opportuno fissare in regole scritte, per ricondurre a sistema una prassi secolare.

In secondo luogo, quanto ai contenuti del Decreto, si riconducono ad unitaria disciplina sia oggetti di natura procedimentale, sia contenuti acquisiti alla competenza del governo in via di "prassi", sia attribuzioni di alta amministrazione, strettamente connesse alle funzioni amministrative dei ministeri.

In sostanza, l'attribuzione al Consiglio dei Ministri di una ampia sfera di competenza, in uno con l'adozione di norme formali e procedurali più rigorose, mirano ad assicurare, sia al Consiglio, sia alla Presidenza, un'efficace e collegiale disamina e condivisione dei provvedimenti da adottare,

⁵³ S. ROMANO e il recente dibattito in occasione dei 100 anni dello scritto.

nell'accentuarsi della tendenza a sostituire la responsabilità dell'intero Gabinetto alla responsabilità dei singoli Ministri, nell'esercizio delle più alte funzioni politiche ed amministrative nel governo dello Stato.

In questo senso indirizza, in particolare, l'attività normativa la previsione della facoltà del Presidente di rinviare in sede collegiale atti dei singoli Ministri di particolare rilievo generale.

Similmente, al Decreto pare problematico addebitare la capacità di ledere prerogative regie insistenti nella medesima area di competenza, poiché dette prerogative – che in uno Stato costituzionale escludono il concetto di diritto personale del sovrano –, come ogni altra funzione del governo di Gabinetto, vengono esercitate per mezzo dei Ministri, che ne assumono la responsabilità di fronte al Parlamento.

In generale, il rilevabile carattere organico degli interventi di modernizzazione, che in tal modo si introducono, consente di far registrare le premesse per un mutamento qualitativo della forma di governo, nella misura in cui si dia rilievo al carattere contestuale degli interventi su alcuni profili strutturali, sulla collocazione del governo nel processo di produzione di atti normativi di rango primario e sulla collocazione centrale di esso nel “sistema” delle nomine.

L'aver dato organicità alle attribuzioni della compagine ministeriale, da intendersi nel senso stretto nella sua necessaria collegialità, in tema sia di prerogative proprie, sia come condizione per l'esercizio delle prerogative “transitate”, produce – conseguentemente – le condizioni oggettive per il concreto esercizio delle funzioni di coordinamento dell'azione dei ministeri da parte del Presidente del Consiglio, cui pare formalmente imputabile una funzione generale di impulso e controllo, sul versante della tenuta unitaria delle politiche attivate in coerenza agli indirizzi generali, pur in presenza di una disciplina statutaria, ancorata alla responsabilità individuale del ministro, che formalmente osta alla gerarchizzazione dei rapporti interni alla compagine ministeriale (Merlini, 58).

In una visione d'insieme, dunque, appare possibile rilevare come le riforme introdotte, lungi dall'alterare i rapporti costituzionali tra la Corona ed il Gabinetto, contribuirebbero a rafforzare la coesione tra i vari membri del Collegio, sviluppando il senso di responsabilità solidale dei Ministri.

In questo senso, il Decreto Zanardelli può essere considerato come il termine di un'evoluzione giuridica da cui emerge l'inedita rilevanza al Presidente del Consiglio, da considerarsi alla stregua di una soluzione giuridica offerta ad una realtà istituzionale permeata da forze centrifughe per tradizione e prassi, in cui l'autorità personale del Presidente del Consiglio non rappresenta la soluzione ad un problema contingente di assetti politici, ma un fattore di razionalizzazione del fenomeno politico, che consegue il suo autonomamente rilevante inquadramento istituzionale.

In tal senso, sotto il duplice profilo costituzionale e politico, la nuova disciplina concentra nel Presidente del Consiglio l'unità e la solidarietà organica del Gabinetto e riserva a quel ruolo la “rappresentanza esterna” (di fronte al Parlamento e al Paese), unificando nelle attribuzioni proprie il ruolo di *leader politico* e al tempo stesso di perno di riferimento di tutta l'attività amministrativa dello Stato, della cui uniformità d'indirizzo egli è garante e supervisore.

Quella che ne deriva, è una chiara subordinazione amministrativa, oltre che politica, dei Ministri al Presidente del Consiglio, destinata a rappresentare un'ulteriore razionale evoluzione del sistema, pur in presenza di una tendenziale insufficienza di mezzi e strumenti idonei di controllo e di esame.

In conseguenza, se appare giustificabile il principio su cui poggiano le nuove attribuzioni, emerge del pari la necessità di realizzare una più efficiente coordinazione ed elaborazione tecnica delle norme giuridiche ed amministrative di maggiore incidenza da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri e del Parlamento⁵⁴.

⁵⁴ Sul punto, nel medesimo Decreto del 1901, è leggibile l'esigenza della istituzione di un Ministero specificamente dedicato al supporto amministrativo della Presidenza del Consiglio, pur con le cautele manifestate nella circostanza di un analogo progetto ministeriale presentato alla Camera dei deputati nella seduta del 3 aprile 1884, in ordine alla potenziale ipertrofia di una simile struttura di supporto. Donde il ripiegare su più modeste strutturazioni burocratiche (ad esempio quelle di un ufficio di Segreteria), che rappresentano il contenuto del Decreto 4 settembre 1887, col quale

Alla luce degli elementi analitici sin'ora richiamati, pare di poter rilevare come l'ordinamento a base statutaria accumuli indizi di un processo di parlamentarizzazione crescente della forma di governo, che sul piano giuridico-istituzionale progredisce nel versante organizzativo, procedimentale e amministrativo, ma che ancora non riesce ad imporsi sul piano politico-costituzionale in forma stabile, pur con il concorso "esterno" offerto dai nuovi assetti che il sistema politico assume ad inizio secolo per il duplice e convergente operare di una rappresentanza politica rinnovata largamente nella base di consenso e nella qualità degli interessi rappresentati, e della dilatazione del suffragio (maschile).

Rimangono carsicamente operanti negli organi di vertici una cultura istituzionale di retroguardia, ed un sistema di norme di rango statutario, mai integrate formalmente, cui la cultura conservatrice, ampiamente radicata in strati dirigenti degli apparati di vertice, può fare agevolmente ricorso per ri-attivare prerogative apparentemente superate dalla dinamica politica e sociale, ma pronte a "riespandersi" in relazione a sollecitazioni poste dalle vicende storiche dell'incipiente conflitto mondiale.

In sostanza, si può affermare come nel periodo statutario si affermi una prassi in forza della quale lo scioglimento della Camera bassa è disposta con decreto reale, preceduto da una proposta del PdC, contenuta in una Relazione allegata al Decreto stesso; ciò per precisare che il PdC acquisisce in via di prassi il potere deterrente della richiesta di scioglimento in presenza di una maggioranza instabile o riottosa, dando sponda a varianti Westminster, più che protoparlamentari.

Con tale lente, infatti, è possibile leggere la traiettoria di un "ruolo" che si colloca, sino alla fase pre-bellica, nell'incertezza determinata dall'essere centro di imputazione delle attribuzioni proprie della presidenza di un organo collegiale, ma in assenza dei poteri (formali e sostanziali) capaci di determinare una superiorità di tipo gerarchico – per leggere il quale, peraltro, la dottrina coeva non dispone di una concettualità particolarmente penetrante, se è vero che appare sbilanciata, in chiave comunque polemica, a riflettere sulle potenzialità del ruolo del parlamento⁵⁵.

Sotto questo profilo, occorre focalizzare l'attenzione su due aspetti analitici.

Ad un primo piano, si può collocare la ricostruzione dell'atteggiarsi del rapporto tra governo e parlamento, saggiando la qualità del rapporto fiduciario, anche in relazione alle funzioni proprie del Capo dello Stato, per evidenziare che esso appare condizioni necessaria ma non sufficiente per poter qualificare un assetto di tipo parlamentare. Peraltro, è decisivo sciogliere l'alternativa tra un rapporto governo-parlamento in cui il primo sia un "esecutivo" del secondo, nel senso che ne attui gli orientamenti; rispetto all'ipotesi in cui il governo si configuri come "comitato direttivo" del parlamento, poiché è evidente l'inversa allocazione del potere di iniziativa politica e istituzionale ed in definitiva per la collocazione dell'indirizzo politico generale.

Ad un secondo piano, si collocano le caratteristiche del sistema politico e partitico, attinente cioè alle caratteristiche strutturali e organizzative dei partiti, alla loro reciproca interazione non solo nelle circostanze delle vicende elettorali, in relazione alla loro attitudine a rappresentare interessi a diverso grado di strutturazione e omogeneità politica e sociale, funzionalmente preordinata alla formazione di indirizzi politici generali o parziali, da far valere nelle sedi di rappresentanza. Anche in questo senso, si può identificare nell'esistenza di un sistema politico organizzato

si sancisce la rinuncia alla creazione di un organo idoneo ad attendere ad una più perfetta elaborazione tecnica delle leggi e al coordinamento unitario dell'azione amministrativa dei Ministeri. In tema, un interessante precedente è offerto dal decreto del 15 ottobre 1822, del Regno delle Due Sicilie, col quale si istituisce un Ministero e Segreteria di Stato della Presidenza del Consiglio, preordinato a presidiare il profilo tecnico e amministrativo dei procedimenti normativi, allo scopo di migliorare l'azione stessa dell'Amministrazione pubblica ed una più estesa e matura discussione delle leggi prima della loro adozione.

⁵⁵ A. PREDIERI, cit., pp. 31 – 74.

pluralisticamente una condizione necessaria, ma da sola non sufficiente a fondare una forma di governo di tipo parlamentare⁵⁶.

Queste coordinate analitiche consentirebbero di qualificare la forma di governo a base statutaria, almeno sino alla fine dell'ottocento, come prevalentemente assemblearista o comunque destinata ad oscillare tra le varianti identificate in funzione della dinamica destinata ad attuarsi per effetto della difficoltà della corona a spogliarsi di alcune attribuzioni ritenute di esclusiva pertinenza (materiale più che formale) e perciò tali da insidiare la relativa autonomia del Governo, che in presenza di tali pressioni è spinto a cercare verso Parlamento la fonte fiduciaria, rafforzandone così la funzione istituzionale, comprensiva però dei limiti intrinseci alla natura trasformistica della dialettica politica.

In sostanza, all'epilogo della fase pre-bellica, il Presidente del consiglio si configura come autonomo organo di rango costituzionale, che concorre in maniera decisiva alla formazione del governo e – tenuto conto delle indicazioni del Parlamento - alla espressione dell'indirizzo politico, collegialmente imputabile al governo nel suo insieme.

Tale autonoma rilevanza si concretizza principalmente nella responsabilità per l'indirizzo generale e nel potere di controllo sull'operato dei ministri che gli è “riconosciuta in misura sufficientemente ampia”, e rappresenta il tipo di soluzione per un assetto politico-istituzionale di tipo liberale capace di tenere in equilibrio l'autonomia dei singoli ministri, la collegialità e una forma di preminenza del Presidente dell'organo⁵⁷, che non di per sé nega la sussistenza degli altri, se è vero che “come la supremazia non comporta la perdita di autonomia dei singoli ministri, non di meno la collegialità dell'organo necessariamente esclude la supremazia del presidente”⁵⁸.

La supremazia del Presidente dell'organo collegiale appare interamente “esaurita” dalle attribuzioni assegnate allo scopo di garantire l'“efficienza” istituzionale dell'organo collegiale medesimo in quanto tale e non pare possibile, in questa prospettiva, affermare fondatamente una qualche forma di supremazia di tipo gerarchico, come la dottrina del tempo correttamente pare individuare, segnalando la primazia come oscillante tra “la disponibilità di un ventaglio di generici poteri di presidenza e supremazia di fatto, politica ma non giuridica”⁵⁹.

2. La posizione del Presidente del Consiglio nel regime fascista.

Il tipo di evoluzione cui si è accennato subisce una accelerazione con la svolta autoritaria.

Senza poter approfondire il dibattito relativo ai fattori di continuità o discontinuità ordinamentale, che si proporrà in termini non neutrali nella successiva fase del passaggio all'ordinamento

⁵⁶ Nei termini richiamati, si può comprendere come la forma di governo parlamentare in funzione del modo in cui interagiscono i livelli richiamati, possa oscillare tra varianti assembleari e varianti neo-parlamentari (o primo-ministeriali), a seconda che nel gioco di reciproco condizionamento proprio del modello generale, prevalga nel primo caso, la capacità di condizionamento parlamentare, rendendo “instabile” la persistenza del Governo; e, nel secondo, (regime di gabinetto) invece il Governo disponga di strumenti di condizionamento prevalenti. Questa schematizzazione, che coglie un profilo dinamico di rilievo per la comprensione del funzionamento degli assetti di governo, tuttavia non consente di focalizzare adeguatamente l'attenzione su quel che appare centrale e cioè il formarsi dell'indirizzo politico generale, che pare invece l'elemento decisivo al fine di una corretta qualificazione. Donde, il problema non è tanto aver chiaro il tipo di condizionamento prevalente che sia disegnato costituzionalmente, quanto avere la possibilità di identificare dove origini (potere di iniziativa) e poi come si attui un dato indirizzo, che un disegno costituzionale che si voglia coerente e perciò razionale, contiene prima la scelta relativa alla formazione dell'indirizzo politico e poi quella relativa alla sua attuazione, mediante assetti di condizionamenti, attribuzioni specifiche e strumenti corrispondenti.

⁵⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit..

⁵⁸ Così, A. PREDIERI, cit. 72 e 73.

⁵⁹ A. PREDIERI, cit. p. 69.

repubblicano⁶⁰, è importante, però, rilevare che è proprio in questa fase che – formalmente e non più in via di prassi – viene data autonoma individualità istituzionale (formale) alla figura del primo ministro, mediante l’attribuzione di poteri e prerogative che, almeno in via di cenno, appare importante richiamare (non senza aver almeno sottolineato che si tratta di alcuni tra i primi provvedimenti adottati dal regime autoritario).

L'asse strategico di riferimento nella gestione della normalizzazione postbellica è rappresentato, per la classe dirigente liberale, dal ripristino di una funzionalità istituzionale sostanzialmente corrispondente alla fase precedente il conflitto⁶¹.

Questa linea deve però ora confrontarsi con una più matura pluralità di soggetti politici e sociali portatori di interessi eterogenei e di una concezione più avanzata della partecipazione alla vita politica nazionale.

Il riferimento al progressivo consolidamento di specifiche soggettività politiche - ed in particolare, al nuovo protagonismo dei cattolici organizzati intorno ad un partito a struttura “rigida”⁶², e radicati prevalentemente nelle campagne, e al rafforzamento del partito socialista - è qui indispensabile a mostrare quale ordine di complessità sia emerso nel rapporto tra stato e società, tale da rendere improbabile il ritorno al tipo di equilibrio perseguito dai moderati liberali e dai conservatori, e tale da imporre una sostanziale riforma della rappresentanza parlamentare, per dare pienezza al diritto di voto (suffragio universale maschile) nella versione proporzionalista, più adeguata a favorire una dialettica politica aderente ad una eterogenea e conflittuale realtà sociale.

Se da un punto di vista teorico, la nuova legge elettorale accoglie in parte le istanze di innovazione avanzate anche (come si è in precedenza accennato) dalla più accorta dottrina giuridica, essa rappresenta per sé un fattore di accelerazione della crisi dello stato liberale, in quanto importa il depotenziamento della dimensione personalistica del voto - con ciò penalizzando quell'area

⁶⁰ Nel senso della “continuità costituzionale” si esprime L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008. Più problematica appare la valutazione di A. BARBERA, op. cit., p. 10. Sul punto, sia consentito rilevare quello che appare come il punto decisivo per argomentare intorno alla continuità/discontinuità costituzionale tra Statuto e regime fascista, dovendosi a tal scopo individuare le basi costituzionali “nuove” del regime, che soppianterebbero le preesistenti; e dovendo spiegare adeguatamente come sia stato possibile il 25 luglio 1943 la “riattivazione” di una base costituzionale data per non più vigente, donde l’affermazione per la quale si sarebbe compiuto in quella fase un “colpo di stato”, politicamente simmetrico a quello che avrebbe accompagnato l’avvento al governo del PNF. La problematica riflessione sul profilo richiamato mostra la propria attualità in relazione agli effetti che la presa di posizione in un senso o nell’altro produce, nel dibattito politico-istituzionale, in tema di “legittimazione democratica” delle proposte di riforma costituzionale correntemente in campo, in forza delle quali appare come petizione di principio il ritorno ad assetti liberal-democratici del periodo pre-repubblicano, da cui pare espunta come degenerazione “soggettivistica”, la deriva autoritaria e poi totalitaria, con un argomentare che non consente – e anzi, oblitera – la stretta connessione tra assetto autoritario dello stato liberale, l’assenza di “contrappesi” al dominio di classe della borghesia in quell’assetto istituzionale e la svolta apertamente autoritaria come reazione all’irrompere del suffragio universale maschile (primo passo per la democratizzazione del sistema politico) e dei partiti di massa classisti e interclassisti, con fattori di decisa continuità, più che discontinuità. Peraltro, occorrerebbe aver chiaro, assieme alla conclamata evidenza per cui la storia non si ripete mai identica a se stessa, che le attuali proposte – tutte sostanzialmente omogenee nel convergere per un rafforzamento dell’esecutivo e del Primo ministro -, di fatto ricalcano i passaggi già compiutisi in assetti istituzionali supposti già (ma non stabilmente) democratici. In altri termini, e anticipando in parte alcune riflessioni conclusive del lavoro, per un verso è ben vero che sostenere oggi la necessità di rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio non significa immediatamente produrre le condizioni per un rigurgito autoritario, poiché, si sostiene, le istituzioni della democrazia sarebbero sufficientemente consolidate; ma è altrettanto vero che proprio questa considerazione non appare del tutto realistica, in presenza di istanze strutturate e orientate a limitare l’autonomia di poteri costituzionalmente qualificati, in connessione con la dilatazione del potere normativo dell’esecutivo ed in connessione con l’uso combinato dei voti di fiducia, il tutto in presenza di un sistema politico rappresentativo in base al principio maggioritario che di per sé distorce la fedele rappresentanza di tutte le istanze sociali.

⁶¹ Per questa ricognizione sulla quale la storiografia sostanzialmente concorde, V. CHABOD, *cit.* Cfr inoltre le densissime pagine di P. GRIFONE, *Il capitale finanziario in Italia*, Einaudi, 1971.

⁶² CHABOD, *cit.*, p. 44, qualifica come “rigida” un’organizzazione politica capace di dare coerenza di condotta ai propri parlamentari, attraverso un ruolo forte della segreteria politica di una verificabile disciplina di partito.

moderata e liberale non organizzata in forma partitica – mentre contestualmente accresce il ruolo dei partiti di massa, il cui radicamento sociale e territoriale e la cui struttura rigida consentono di massimizzare l'efficienza nella conquista del consenso.

La composizione parlamentare dopo il voto proporzionale (1919) offre quantitativamente la dimensione del mutamento qualitativo di una lotta politico-istituzionale in cui i nuovi centri di riferimento sono i due partiti di massa (quello cattolico e quello socialista) e le varie associazioni sindacali e culturali ad essi più o meno organicamente collegate⁶³.

Il riconoscimento della funzione politica dei partiti nella istituzioni implica direttamente la conseguenza che il potere legislativo, quanto alla composizione dell'organo che lo esercita, non è espressione di una volontà generale omogeneamente rappresentata, ma il prodotto di un confronto tra gruppi politici espressivi di interessi sociali eterogenei e contrapposti, dove i componenti di tali gruppi sono organicamente e sistematicamente collegati con i partiti, che - organizzando socialmente il consenso - ne hanno determinato l'elezione⁶⁴.

Non è qui il caso di ripercorrere puntualmente le vicende politiche dell'immediato dopoguerra, caratterizzate da un forte contrasto tra interessi sociali organizzati, ciascuno dei quali percorso a sua volta da interne tensioni riconducibili alla qualità della analisi dei processi in atto e ai differenti sbocchi preconizzati; ma è necessario indicare nella crisi di sovrapproduzione postbellica il loro fattore di innesco e, al tempo stesso, terreno reale di coltura⁶⁵.

Quella crisi di sovrapproduzione è il prodotto dell'ipertrofico sviluppo delle forze produttive connesso alle esigenze belliche, ma in parte significativa dovuto anche alla lotta interna tra grandi monopoli, tesi a migliorare il loro posizionamento nel quadro interno ed internazionale degli assetti economici e finanziari. Essa reca il segno, nei termini di una improcrastinabile riconversione produttiva, di uno squilibrio strutturale rispetto alla dimensione quantitativa, qualitativa (ed allocativa) della produzione e della domanda interna; mentre, per effetto dell'ingente immobilizzo di mezzi finanziari in impianti e dell'esigenza di ulteriori mezzi finanziari per la riconversione, la pressione da parte delle imprese sul sistema creditizio è tale per cui quest'ultimo in qualche punto comincia a cedere.

L'intervento dello stato, come “salvatore” tramite apporto di liquidità⁶⁶, retroagisce sulla pressione fiscale, oltre che nei termini di maggiore inflazione, così determinando l'impoverimento ulteriore delle classi subalterne ed anche della piccola e media borghesia.

Questa tipologia di intervento, però, non può essere efficace ove venga generalizzata all'intero sistema produttivo, poiché non è illimitata la capacità pubblica di tamponare le falle di un meccanismo di accumulazione economicamente e finanziariamente in crisi.

Maturano, dunque, le condizioni strutturali alle quali le forze sociali e politiche portatrici di divergenti e opposte concezioni della società e dello stato alzano il tono dello scontro, in un quadro istituzionale - quello statutario - che stenta ad attivare gli strumenti noti di mediazione come risulta, in particolare, dalla adozione di un nuovo regolamento della camera (1920) che istituzionalizza i gruppi parlamentari definiti dalla appartenenza a organizzazioni partitiche, avvertendosi contestualmente la loro inadeguatezza.

⁶³ CHABOD, *cit.*, pag. 45. In questo senso, l'introduzione del sistema elettorale proporzionale rappresenta una svolta strutturale negli assetti e nel funzionamento del sistema politico italiano, in quanto “*i partiti politici diventano o dovrebbero divenire, in luogo degli individui, la base ed il fulcro della vita politica e costituzionale*”.

⁶⁴ Per questa osservazione v. M. S. PIRETTI, *cit.*, pag. 361.

⁶⁵ Non a caso che la confederazione degli industriali come associazione unitaria di categoria sia costituita nel 1919, nonostante la lotta tra gruppi industriali per la conquista di una duratura egemonia “politica”. V. F. GRIFONE, *cit.*, *ibidem*.

⁶⁶ Un chiaro esempio delle modalità di questo schema di salvataggio è dato dalla R.d.l. 23.05.23 n. 2461. «*Proroga del termine per la durata del CSIV e per la liquidazione delle operazioni da esso effettuate*», successivamente, ulteriormente prorogato, con R.d.l. 04.03.22 n. 233, ed in quest'ultimo caso con l'ampliamento del raggio di intervento, ove si stabilisce che il CSVI «*a mezzo di una sezione speciale autonoma, ha facoltà di effettuare operazioni di credito all'infuori delle sovvenzioni cui si è presentemente autorizzato ...*» (art. 2).

E, a fronte dei limiti strategici ed operativi delle forze di ispirazione democratica (ed in particolare del movimento operaio), incapaci di organizzare la lotta politica allo scopo di darle uno sbocco avanzato sul terreno della emancipazione delle classi subalterne, attraverso un uso progressivo della democrazia politica, prende corpo e trova coesione il progetto restauratore attivato dal blocco sociale dominante (agrari e industriali), che individua in larghi starti della piccola e media borghesia raccolta intorno al movimento fascista il proprio braccio operativo⁶⁷.

L'affermazione politica, prima, del fascismo in quanto "movimento", e la sua ascesa al potere nell'ottobre del '22, rappresentano, in questo senso, una visibile svolta nei rapporti di forza tra istanze innovatrici dell'assetto liberale in senso democratico e le pressioni per il ripristino di un quadro istituzionale stabilmente controllabile dalle classi dominanti a favore di queste ultime; come, d'altra parte, agevolmente si desume dai contenuti dello statuto del Partito Nazionale Fascista (PNF), articolati intorno al principio nazionalista e ai criteri di "ordine, disciplina, gerarchia"⁶⁸, scelti, non a caso, per acquisire e consolidare la credibilità del movimento-partito agli occhi del blocco sociale dominante.

Alle esigenze di fondo di stabilizzazione del quadro politico coesenziale alla ripresa ordinata dei processi produttivi - condizionata dai dati strutturali dianzi richiamati - la risposta elaborata dal nuovo governo di coalizione a guida fascista si muove, in questa prima fase e sostanzialmente fino al 1925-26, lungo due direttrici che sono qui rilevanti: impostazione di una linea di politica economica e fiscale tendenzialmente liberista e riforma del sistema amministrativo.

Quanto al primo punto, sotto la direzione di de' Stefani (ministro delle finanze e mente economica del PNF), si procede alla eliminazione delle imposte introdotte nel periodo bellico e di alcune imposte secondarie, al riordino e alla rideterminazione quantitativa delle più importanti, razionalizzando il sistema degli accertamenti⁶⁹; in particolare, è agevolato l'afflusso di capitali esteri ed eliminata ogni ipotesi di nominatività dei titoli azionari.

Con i conti pubblici tendenzialmente in pareggio dopo questi provvedimenti, le risorse finanziarie esistenti "possono affluire... verso gli impieghi privati", così agevolando la ripresa del tradizionale modo di accumulazione e riproduzione della ricchezza, se pure in un clima latentemente inflazionistico⁷⁰.

Sul secondo dei versanti indicati, in base alla L. 3 dic. 1922 n° 1601, che delega al governo la ristrutturazione degli apparati amministrativi⁷¹, si realizza intanto il riordino quantitativo del personale in alcuni settori della amministrazione: in particolare, con i conseguenti rr. dd. 21 dic. 1922 n°1649 e 25 gen. 1923 n° 87, diviene possibile il licenziamento "senza garanzia di procedura, contestazione o giudizio in sede amministrativa, con l'unica facoltà per il dipendente di adire il Consiglio di Stato per i vizi di incompetenza o di eccesso di potere"⁷².

Ma soprattutto, allo scopo di dar ordine alle procedure di spesa anche razionalizzandone il controllo, è istituito presso il ministero delle finanze un Provveditorato generale dello Stato (r.d. 18 gen. 1923 n°94), nel quale sono accentrate tutte le procedure di spesa per le forniture alla amministrazione. Inoltre, con r.d. 28 gen. 1923 n° 126, è deciso il passaggio dei vari uffici di ragioneria delle amministrazioni centrali alle dipendenze del ministero delle finanze e sotto il

⁶⁷ CHABOD, *ult. op. cit.*.

⁶⁸ S. d'ALBERGO, *Organizzazione*, cit.

⁶⁹ V. LA FRANCESCA, *La politica economica del fascismo*, Laterza, 1972, pp. 9-10.

⁷⁰ V. GRIFONE, *cit.*, p. 46.

⁷¹ La legge delega stabilisce esplicitamente finalità e tempi giustificativi delle attribuzioni di potere, specificando che «per riordinare il sistema tributario allo scopo di semplificarlo, di adeguarlo alle necessità del bilancio e di meglio distribuire il carico di imposte; per ridurre le funzioni e diminuire le spese, il Governo del Re ha, fino al 31.12.1923, facoltà di emanare disposizioni aventi vigore di legge». Cfr. ACQUARONE, *op. cit.*, p. 7.

⁷² MOZZARELLI-NESPOR, *Il personale e le strutture amministrative*, in *L'amministrazione centrale*, a cura di S. CASSESE, Torino, 1984, pag. 264.

controllo gerarchico della Ragioneria generale dello Stato, creandosi così un circuito unitario che consente il controllo sistematico e puntuale della spesa pubblica.

Contestualmente, con r.d. 5 luglio 1923 n° 1439, è disposta la “riunione” in una unica amministrazione dei servizi e degli uffici dipendenti dai ministeri dell'agricoltura e dell'industria, del commercio e del lavoro, in vista della successiva costituzione di un unitario ministero dell'economia (r.d. 6 sett. 1923 n° 2125), presso il quale è istituito un “*consiglio superiore dell'economia nazionale*”, a composizione tecnocratica e con funzioni consultive (art. 22). Sono questi i tratti iniziali in cui trova espressione una esigenza di razionalizzazione dell'amministrazione pubblica, al cui interno vengono, infine, inseriti criteri di efficienza e produttività con l'emanazione del r.d. 11 nov. 1923 n° 2395 (il quale rafforza il ruolo organizzativo e funzionale del principio gerarchico, rigorosamente applicato a grado e trattamento economico dei dipendenti pubblici), e col r.d. 30 dic. 1923 n° 2960, che riordina organicamente lo stato giuridico degli impiegati civili dell'amministrazione dello stato.

Gli elementi di formale rigidità organizzativa risultano così rafforzati anziché ridimensionati proprio dal dominio del criterio gerarchico, il quale sembra prevalentemente rispondere “*alle esigenze di consolidamento dei governanti nuovi*”⁷³. E, proprio nella misura in cui l'efficacia di una tale azione di razionalizzazione sembra scivolare sulla sostanziale impermeabilità degli apparati centrali⁷⁴, emerge con chiarezza che la costruzione di un quadro di comando dei medesimi non può realizzarsi senza una soluzione chiara al problema della unitarietà ed organicità della guida della amministrazione.

Trova così origine una scelta precisa: quella di rafforzare il potere politico e amministrativo del governo (contestualmente sovrapponendo all'azione delle amministrazioni centrali la attivazione di amministrazioni parallele).

In questo senso può leggersi la nuova legge elettorale del 18 Nov. 1923 n° 2444 (Acerbo), approvata alla camera con l'abdicazione chiara della vecchia classe dirigente liberale e l'astensione di aree dei popolari, che introduce un forte premio di maggioranza per la lista vincente, lasciando funzionare un criterio di ripartizione proporzionale dei seggi rimanenti tra le altre liste.

Le nuove elezioni politiche, svoltesi in un clima di pressioni e di violenze a favore dei “blocchi nazionali”, vedono il successo di questa lista, in cui i fascisti hanno avuto cura di procurarsi un peso prevalente.

Questo passaggio è decisivo sotto un profilo strettamente politico, ma è ben più significativo nella misura in cui assicura una maggioranza stabile all'esecutivo, ove si osservi che la funzione assegnata ad un sistema maggioritario per lista è di rottura e rovesciamento del principio - introdotto con la previgente legge proporzionale - di acquisire a base della rappresentanza l'esistente (e, teoricamente, anche potenziale) pluralità di soggetti politici organizzati intorno ad interessi sociali, che fa della camera elettiva il luogo istituzionale della mediazione politica del conflitto sociale. E, d'altra parte, l'accelerazione autoritaria verso il regime richiede ancora di essere legittimata dal voto - in un contesto in cui la più tradizionale delle libertà liberali, quella di opinione e di stampa, risulta al centro di un attacco materiale e normativo (r.d. 15 Lug. 1923 n° 3288)⁷⁵: è la fase più esplicita di transizione verso il regime, che non riesce per la sola legittimazione dell'investitura régia dell'esecutivo, ma a condizione di mostrare una concreta capacità di espansione ed appropriazione verso l'altro centro istituzionale di potere, cioè la camera elettiva. I

⁷³ R. RUFFILLI, *La crisi del liberismo amministrativo*, in RTDP, 1975, pag. 1529.

⁷⁴ RUFFILLI, *idibem*, pag. 1530.

⁷⁵ Con detto R.d.l. è attribuito al Prefetto (cioè all'organo periferico del Governo centrale) il potere di riconoscimento delle pubblicazioni (art. 1), ed una funzione di controllo materiale delle stesse (art. 2, lett. a e b). Ad esso farà seguito il R.d. 10 luglio 1924 n. 1081, che autorizza i prefetti a procedere al sequestro delle pubblicazioni anche indipendentemente dalla duplice diffida, prevista come misura preventiva di persuasione (art. 3 c. IV) al R.d.l. di cui sopra. Fonte: ACQUARONE, *cit.*, pag. 344.

dati normativi, che danno conto della rideterminazione delle sfere di competenza dell'esecutivo e del legislativo nel senso del rafforzamento dei poteri del governo sul parlamento, sono rispettivamente la L. 24 Dic. 1925 n° 2263, concernente le "attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro, Segretario di Stato", e la L. 31 Genn. 1926 n° 100 "sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche".

Esse rappresentano le due tappe strettamente coordinate da un punto di vista sostanziale, attraverso cui: a) si introduce un chiaro e netto principio gerarchico all'interno della compagine governativa, attribuendo al primo ministro la qualità di Capo del governo; e b) si assegna all'esecutivo un potere normativo, materialmente ampio e penetrante, sì che nell'insieme il risultato è inequivocabilmente quello di realizzare una concentrazione di potere nel governo rispetto all'obiettivo depotenziamento del parlamento, che vede ridotta la sua autonomia funzionale ed operativa; e nel governo, del primo ministro.

Infatti e nell'ordine, la richiamata L. 2263/1925 dà rilievo alla figura del primo ministro come Capo del governo (art. 1, c. 2°), istituzionalizzando per esso un ruolo gerarchicamente sopraordinato, come meglio si specifica al successivo art. 3, secondo il quale egli "dirige e coordina l'opera dei ministri", avendo, per altro, potere decisionale sulle eventuali divergenze tra questi ultimi. E questo rappresenta un primo tratto innovativo⁷⁶, che pone termine - realizzandola - alla lunga ricerca di un autonomo ruolo istituzionale per il primo ministro.

Un secondo elemento da considerare è la qualità del rapporto tra Corona, primo ministro e governo: l'art. 2, c. 1° dispone che: "il Capo del Governo... è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del governo"; inoltre, al c. 3° del medesimo articolo si legge: "i ministri... sono nominati e revocati dal Re su proposta del Capo del Governo... Essi sono responsabili verso il Re e verso il Capo del Governo". Il circuito di responsabilità che così si delinea (del Capo del governo verso il Re e dei ministri verso entrambi) è strutturato in modo da innovare alla consuetudine istituzionale (di rango costituzionale, come la migliore dottrina del tempo ha sostenuto già nel periodo prebellico) del doppio rapporto fiduciario verso corona e parlamento; ma, in realtà, esprime piena aderenza al dettato statutario (cfr. artt. 5, 65 e 67), che, come si ricorda, non fa testualmente cenno né conseguentemente dà rilievo alla necessità della fiducia del parlamento⁷⁷.

Questo passaggio normativo ha rilevanza fondamentale, sia sotto il profilo immediatamente contingente degli equilibri politici interni al blocco che si avvia ad essere dominante (in senso parlamentare) ma ancora non lo è, dovendo comunque confrontarsi con frange di liberali conservatori estranei al movimento e al partito fascista, e con aree di dissidenti interne al partito medesimo. Si che la legittimazione del capo del governo derivante unicamente dall'investitura regia mette il governo al riparo - comunque - da imprevedibili rovesciamenti possibili ove si fosse mantenuta la consuetudine fiduciaria.

Da un punto di vista costituzionale, tutto ciò è segno inequivocabile di come uno statuto che si vuole flessibile (nel senso chiarito nei paragrafi precedenti) rappresenti un fattore di integrazione e di compatibilizzazione di tensioni istituzionali anche divergenti ed opposte, non diversamente spiegandosi come dalla iniziale apertura in senso democratico del sistema statutario avviata con la legge elettorale proporzionale, si sia poi passati ad una accelerazione autoritaria di questa portata. Un terzo punto da notare, è costituito dalla qualità dei poteri (facoltà) esplicitamente attribuiti al Capo del governo: a) rispetto ai componenti della compagine governativa, oltre quelli generali di direzione e coordinamento - che meglio caratterizzano la dimensione dell'esser sovraordinato e non più *primus inter pares* - egli può proporre la costituzione e determinare le attribuzioni (nonché il numero) dei ministeri, potendo assumere eventualmente l'*interim* (art. 4); e b) rispetto alle attribuzioni ed al funzionamento delle camere nel senso che "nessun oggetto può essere messo

⁷⁶ Sul punto cfr. MORTATI, *Natura ed effetti della decisione del capo del governo sui conflitti fra Ministri*, in Giu. it., 1940, III, pag. 163 e ss

⁷⁷ In proposito, è da osservare come queste norme non chiariscono quali condizioni debbano realizzarsi perché venga meno il circuito di responsabilità tra Capo del Governo e Corona, pur dicendosi che l'atto di una nuova nomina regia è controfirmato dal nuovo Primo Ministro.

all'ordine del giorno delle due Camere, senza l'adesione del Capo del Governo" (art. 6, c. 1), il che mostra come dietro il carattere letteralmente accessorio del termine 'adesione' vi sia una materiale attribuzione di potere decisionale relativa ai contenuti dell'attività legislativa al Capo del governo, ciò privando del tutto le camere (ancora elettive) della propria autonomia istituzionale-funzionale. Inoltre, le facoltà di cui ai successivi cc 2 e 3 introducono un elemento di novità nell'iter legislativo, relativa alla ripresentazione di leggi respinte possibile dopo tre mesi, e alla discussione e voto dei testi emendati, in quest'ultimo caso limitati agli emendamenti medesimi.

Sembrerebbe, dunque, in prima approssimazione, che sia la Corona l'unico centro decisivo. Ma, nella relazione al disegno di legge, è detto, esplicitamente, che, la Corona mantiene l'incarico e l'investitura fin quando il «complesso di forze economiche politiche e morali» che quest'ultima ha determinato, non verranno meno. Questo sembra essere l'elemento decisivo nella valutazione della Corona, sebbene non sia chiaro attraverso quali canali si svolga, avendo il Parlamento perso la sua qualità rappresentativa degli orientamenti dell'opinione pubblica⁷⁸. In questo modo la irresponsabilità della Corona, prima temperata nella scelta del Governo dagli orientamenti delle Camere, torna ad espandersi interamente ed individua fuori da ogni sede istituzionale il proprio interlocutore "politico", innescandosi un circuito parallelo a quello costituzionale della cui qualità democratica è legittimo dubitare⁷⁹.

Con la prima facoltà si è inteso aggirare l'ostacolo rappresentato dal funzionamento delle camere convocate per sessioni, poiché un testo respinto in una sessione rischia di non essere ripresentato nel corso della stessa, in quanto mediamente e per consuetudine la sessione di lavoro coincide con la legislatura⁸⁰. Con la seconda, si intende accelerare la approvazione dei testi, minimizzando sostanzialmente il dibattito politico ad esse relativo.

Queste notazioni consentono di sottolineare il modo in cui il capo del governo si rafforzi decisamente verso il parlamento - dal quale è politicamente ed istituzionalmente autonomo, non dipendendo dalla "fiducia" di una maggioranza -, soprattutto nella misura in cui può operativamente condizionarlo negli oggetti da affrontare e nell'iter legislativo.

Non secondario sembra, infine, il doppio filo che visibilmente collega corona e capo del governo, e dà sostanza al rapporto di responsabilità in qualche modo personalizzandolo.

L'art. 5, c. 1 stabilisce, infatti, che: «il Capo del Governo fa parte del Consiglio per la tutela e la cura delle persone della famiglia reale ... », il che attiva un potere autonomo del Capo del Governo verso il Re, sottraendolo, perciò, nella misura corrispondente alle attribuzioni del suddetto consiglio, al rapporto di responsabilità inizialmente delineato.

Ciò che complessivamente rileva, dunque, è la qualità del rafforzamento istituzionale di tipo "orizzontale" (verso altri organi costituzionali) del Capo del governo, che si sviluppa in piena aderenza al dettato statutario.

La nuova dimensione "verticale" dei poteri di vertice, riordinati nel senso di cui sopra, risulta invece dalla richiamata L. 31 Genn. 1926, n° 100. Con essa (art. 1) al governo è attribuito potere normativo di tipo formalmente regolamentare quanto all'esecuzione delle leggi (regolamenti esecutivi), all'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo (regolamenti indipendenti) e all'organizzazione e funzionamento delle amministrazioni dello stato (regolamenti di organizzazione).

Ora, se i regolamenti esecutivi sono già noti alla dottrina che si occupa della gerarchia delle fonti, un rilievo sostanziale assume la istituzionalizzazione dei regolamenti c.d. "indipendenti", la cui funzione è quella di disciplinare le facoltà proprie del Capo del Governo, e che hanno la specificità di definire *"limiti e discipline nell'esercizio di attività che non avrebbero in sé altri confini che*

⁷⁸ così G. MOSCA, in *Aquarone*, pag. 77

⁷⁹ Sul punto v., anche, G. MELIS, voce *Fascismo (Ordinamento Costituzionale)* in *Dig. pub.*, 1991, pag. 263.

⁸⁰ V. la testimonianza di A. ROCCO, riportata in *Aquarone, cit.*, pag. 75.

*quelli ampi costituiti dalla legge generale e dalle guarentigie costituzionali*⁸¹: essi rappresentano, in sostanza, lo strumento attraverso cui il capo del governo assegna a sé stesso i limiti di esercizio delle proprie facoltà, senza che sia previsto alcun controllo di altro organo. E' attraverso queste disposizioni che le facoltà indicate nella legge precedentemente richiamata (n° 2263/1925) trovano un fattore di reale ed incontrollabile (irresponsabile) dilatazione.

Quanto ai regolamenti di organizzazione, destinati a regolare i rapporti interorganici ed intersoggettivi (tra soggetti pubblici dotati di personalità giuridica) e soprattutto la costituzione (di nuovi) ed il funzionamento di (nuovi e presistenti) amministrazioni o enti pubblici, nient'altro rappresentano se non lo strumento fondamentale con il quale il governo può procedere senza intralci (legislativi) alla riorganizzazione e ristrutturazione della pubblica amministrazione (in senso lato): di fatto, è la forma di un potere che si concretizzerà nella costruzione di una vera e propria amministrazione parallela.

La dimensione reale della vastità del potere normativo è comunque complessivamente deducibile in termini rovesciati dalla disposizione contenuta al c 2, art. 1, secondo cui solo la disciplina degli ordinamenti giudiziario, militare, della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato e del Bilancio dello Stato, deve pur sempre approvarsi con legge: in altri termini, esclusi questi "corpi amministrativi", la portata residua delle competenze normative è in realtà indefinita⁸².

Una seconda articolazione del potere normativo è indicata all'art. 3, ove è stabilito che il Consiglio dei Ministri può emanare norme aventi forza di legge sia nel caso già noto della "delegazione legislativa", sia nei "casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedono", con la precisazione che "il giudizio sulla necessità e sull'urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del Parlamento".

Di rilievo sostanziale è ancora lo stesso art. 3, u.c., in cui si legge che "se entro due anni dalla pubblicazione il decreto non sia stato convertito in legge, esso cessa di avere vigore dal giorno della scadenza di questo termine". Il senso di queste norme è esplicitamente chiarito nella circolare del Primo Ministro del 28 Gen. 1926, n° 22: esse rappresentano la «doverosa reazione contro la tendenza ... ad esagerare la sfera di competenza del potere legislativo e a restringere in correlazione il campo regolamentare ...». Questa reazione si compie nei termini dell'ampliamento del potere normativo del governo, e la sottrazione di potere legislativo al parlamento, non solo attraverso l'invalsa prevalenza della delega, ma accanto ad essa anche della decretazione d'urgenza, ora formalmente istituzionalizzata. Nella misura in cui proprio la decretazione d'urgenza è al centro di una polemica quanto alla sua costituzionalità, a fronte dell'uso di essa assolutamente dominante nel periodo bellico, il problema è risolto paradossalmente con la sua costituzionalizzazione, senza che però sfugga alla lettura attenta delle norme l'osservazione per cui se è vero che l'urgenza è connessa e spiegata dalla rilevanza delle "supreme esigenze di vita e di funzionamento dello Stato" cui si riferisce, è anche vero che interprete di tali esigenze è il potere esecutivo, ciò subordinando il peso del controllo politico del parlamento, che pure la norma richiama.

Lo svuotamento di competenze ed attribuzioni a danno del parlamento, che così si realizza ad integrale vantaggio del governo e del capo del governo, esprime per intero la qualità mutata, è vero, della forma di governo in senso monarchico-costituzionale - quindi in piena continuità con il vigente assetto statutario - esso si realizza però nel segno di una concentrazione di poteri nel governo, per la quale non è indifferente il rilievo da essa acquisito non nella consuetudine ma formalmente con legge.

La eliminazione formale del rapporto di fiducia tra una data maggioranza politico-parlamentare ed un dato governo, la responsabilità legittimante del capo del governo verso la corona (irresponsabile), sono gli elementi che insieme all'assunzione di un meccanismo elettorale di tipo

⁸¹ Circolare del Primo Ministro ai ministri segretari di Stato, in *G.U.* 28 gennaio 1926 n. 22.

⁸² Con specifico riferimento all'ordinamento giudiziario, è da notare che il Pubblico Ministero è di nomina governativa, con implicazioni agevolmente desumibili sia nel campo dei reati economici che in materia di diritto di sciopero. Il che consente di riflettere con migliore disponibilità di dati sulle possibili implicazioni dell'attuale dibattito relativo alla c.d. "separazione delle carriere".

maggioritario, danno correttamente il senso di una restaurazione istituzionale, connotata dall'ipertrofia del governo e in esso del capo del governo, forse non conosciuta alla previgente consuetudine politico-istituzionale, ma senz'altro compatibile col quadro statutario vigente⁸³.

In termini generali, la edificazione di un siffatto quadro di comando politico-amministrativo - che trova il proprio asse di riferimento intorno ad una concentrazione spinta dei poteri istituzionali - si intreccia, da un lato, con il problema della complessiva stabilizzazione degli assetti economico-finanziari del paese, in una fase in cui l'avvicendamento di de' Stefani con Volpi al ministero delle finanze è, non casualmente, il segno dell'abbandono di una linea di politica economica di ispirazione liberista⁸⁴: per questo versante, risulta importante decifrare le condizioni strutturali e congiunturali dell'economia, alla luce delle quali compiere una adeguata lettura delle modalità conseguentemente scelte di regolazione normativa.

Dall'altro, occorre dare necessario rilievo al complessivo assetto dei rapporti sociali e del rapporto stato/società, segnati da una aderente traduzione normativa di precisi presupposti ideologici, che non per questo sfuggono ad una possibile ricostruzione giuridica, poiché è rilevante l'insieme dei principi ordinatori, che nelle norme si reificano.

Si che del progetto corporativo, che prende le mosse istituzionalmente dopo il 1925, è importante chiarire i termini specifici in cui esso affronta il conflitto sociale, prospettandone la soluzione nella integrale mediazione statuale, scoprendosi - indipendentemente dalla inefficacia storicamente verificabile e documentata delle corporazioni⁸⁵ - una forte coerenza nell'obbiettivo di ridisegnare l'intera pluralità sociale ed istituzionale entro un quadro generale non dialettico-conflittuale, ma permeato senza residui da un criterio gerarchico, che risulta interamente spiegato dal superiore interesse nazionale, per come esso è fatto coincidere con la produzione nazionale⁸⁶.

⁸³ Su questi temi v., C. MORTATI, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano, e Natura ed effetti della decisione del Capo del Governo*, in *Giurisprudenza italiana*, 1940, vol. III, pagg. 163-175, ora in *Raccolta scritti*, vol. IV, Giuffrè, 1972.

⁸⁴ In effetti, il maggior numero di provvedimenti del ministero de' Stefani consiste, nel quadro del tentativo di riordino complessivo delle imposte, in una serie di sgravi fiscali a favore delle imprese, nella fase in cui quest'ultime, strette nella forbice tra riconversione produttiva e rivalutazione monetaria degli impianti, avrebbero subito un rilevante prelievo fiscale. Per questi dati, v. LA FRANCESCA, *cit.*, e Grifone, *cit.*

⁸⁵ Così sottolinea S. CASSESE, *Corporazioni ed intervento pubblico nell'economia*, in *Il regime fascista*, a cura di ACQUARONE, Vernassa, *cit.*, pag. 327 e ss..

⁸⁶ Non è qui possibile affrontare, puntualmente, l'involuzione (in senso autoritario e gerarchico) che interessa vari settori degli assetti istituzionali, tra i quali, in particolare quello delle autonomie locali, fatto ridotte al rango di uffici decentrati di un unitario potere centrale. E' sufficiente a dare il senso di questa traiettoria, il riferimento non solo al rafforzamento dei poteri prefettizi, ma soprattutto all'introduzione del "sistema potestare", inizialmente introdotto per comuni con meno di 5.000 abitanti, e subito dopo generalizzato con RDL 3 settembre 1926 n. 1910, secondo il quale tutte le funzioni già esercitate dagli organi rappresentativi degli enti sono attribuite ad una potestà di nomine governativa (con R.D.), assistito da una Consulta municipale con funzioni esclusivamente consultive, di cui comunque, interessa sottolineare l'estrazione tecnocratica e professionale (competenza). Identica sorte per le province (L. 27 dicembre 1928 n. 2962). Questa disciplina confluirà poi nel T.U. legge prov. e com., emanato con R. D. del 3 marzo 1934 n. 383. V. Melis, *cit.*, pag. 265. Sul terreno del pluralismo istituzionale, corrispondente alla giuridificazione del diritto di associazione (così come per altri versi, mostra anche il processo di corporativizzazione della forza lavoro nel campo del pluralismo sociale), la legge del 26 novembre 1925 n. 2029 (regolarizzazione delle associazioni, enti e istituti, e dell'appartenenza ai medesimi del personale dipendente dallo Stato, delle Province, dai Comuni e da Istituti sottoposti per legge alla tutela dello Stato, delle Province e dei Comuni) introduce e disciplina l'obbligo di comunicazione «alla Autorità di p.s. l'atto costitutivo, lo Statuto e regolamenti interni, l'elenco nominativo delle cariche sociali e dei soci, ed ogni altra notizia intorno alla loro organizzazione ed attività tutte le volte che ne vengano richiesti dalla autorità predetta per ragioni di ordine di sicurezza pubblica» (art. 1 c. I), specificando che «in tutti i casi di omessa, falsa o incompiuta dichiarazione, le associazioni possono essere sciolte con decreto del Prefetto» (u.c.). L'art. 2 disciplina l'ipotesi di appartenenza di pubblici dipendenti a dette associazioni. Lungi dal rappresentare una semplice "regolamentazione" di un diritto peraltro statutariamente, non a caso, irrilevante, queste norme esprimono un forte momento di controllo pubblico, in cui senso è ancora più chiaro ove si tenga conto della coeva disciplina degli ordini professionali (ad esempio, L. 25 marzo 1926 n. 453), in cui l'iscrizione degli albi è interdetta per «coloro che abbiano svolto una pubblica attività in contraddizione con gli interessi della nazione» (art. 1 R.D.L. 6 maggio 1926 n. 747), (ACQUARONE, *cit.*,

Al dominio di un esecutivo inamovibile (per altro, sostenuto da un doppio circuito decisionale, di cui un primo livello risulta visibile, in quanto istituzionalizzato nel ruolo del capo del governo, mentre il secondo risulta essere di carattere informale, politico ma sostanziale, consistente nell'organizzazione del PNF, almeno prima della 'costituzionalizzazione' del Gran Consiglio del Fascismo)⁸⁷, si deve registrare la corrispondenza di un progressivo assorbimento entro lo stato della pluralità di interessi, dei quali è disinnescata la carica conflittuale (e quindi eversiva in senso democratico), con la crescente assunzione della funzione di mediazione-stabilizzazione economica da parte dei poteri pubblici (diversamente articolata nel settore del credito e dei cambi, e nei vari settori produttivi): i quali, nell'esser finalizzati alla 'potenza nazionale', offrono la misura di una concreta subalternità economica dello stato, dando perciò l'immagine aderente di un dirigismo formalmente pubblico, ma sostanzialmente privato, nella misura in cui potenza nazionale altro non è che produzione, ottenuta irregimentando la classe lavoratrice, subalterna nella organizzazione d'impresa.

Se questo appare, schematicamente, il quadro di sistema che si può accreditare a valle della ricostruzione operata⁸⁸, il profilo che si ritiene di dover accogliere, indipendentemente dalle opzioni metodologiche specificamente utilizzate, parre essere rappresentato dal dato - già focalizzato dalla dottrina più avvertita all'indomani dell'instaurazione dell'ordinamento repubblicano⁸⁹ - per il quale, nella prospettiva di una cauta valutazione degli esiti del quadro interpretativo, si necessario bensì analizzare il dato letterale, secondo la ricomposizione sistematica dei dati giuridici; ma, nella misura in cui il "cambio di regime" si fa derivare non tanto dalle innovazioni normative richiamate, ma dalla "instaurazione del regime del partito unico"⁹⁰, si devono acquisire stabilmente come rilevanti sul piano metodologico i caratteri propri dell'assetto del sistema politico.

3. La posizione del Presidente del Consiglio nell'ordinamento costituzionale democratico: il dibattito costituente

L'accentuazione dei connotati gerarchici assunti dal Primo ministro nell'arco del ventennio fascista, in forza dei poteri attribuitigli ben oltre quanto necessario a dirigere e coordinare un organo collegiale di vertice, soprattutto in considerazione delle attribuzioni in tema di potere normativo, sotto il profilo sia dei poteri di impulso e veto in relazione alla iniziativa legislativa, sia di definizione dello svolgimento dei lavori dell'organo parlamentare, sia, infine, con la diretta imputazione di specifici poteri normativi propri, fanno emergere con evidenza la natura antitetica delle scelte compiute in sede costituente, nel disegnare una forma di governo parlamentare, retta dal principio della fiducia espressa da forze politiche rappresentative e da una connotazione fortemente "collegiale" della compagine governativa, assunta coerentemente in riflesso diretto del principio di

pag. 89). Si noti proprio come il potere regolamentare attribuito al Governo rappresenti lo strumento fondamentale di disciplina giuridica capace di integrare l'ordinamento in alcuni settori volta a volta ritenuti oggetto di intervento.

⁸⁷ Avvenuta con L. 17.5.1928, n. 1019, dal titolo *Riforma della rappresentanza politica*.

⁸⁸ Senza poter in questa sede approfondire oltre il punto, è appena il caso di segnalare come in relazione al quadro istituzionale di riferimento occorrerebbe, peraltro, richiamare i termini strutturali di riferimento, utili alla lettura della qualità della disciplina di alcuni oggetti economici, tali da dare corpo alla c.d. svolta dirigista, non senza aver precisato che del termine "dirigismo" è prevalso un significato che sul terreno della politica economica è strettamente connesso alla natura totalitaria del regime sul piano politico e sociale. Esso, in sostanza, nell'accezione dominante, suggerisce un potere di direzione pubblico (politico) dell'economia, pervasivo l'intera organizzazione economica. Nel testo si assume un significato diverso, nella misura in cui - come si mostrerà - si farà emergere una sostanziale autonomia (politica) della produzione, e la sostanziale autonomia (politica) di detta impalcatura derivabile dalla natura e dalla composizione tecnocratica della direzione di essa, come è chiaramente visibile nel corso degli EPE e del riordino del settore del credito degli anni trenta.

⁸⁹ PREDIERI, cit. 75 - 77.

⁹⁰ Ibidem, 77

pluralismo economico-sociale e dunque politico (e dunque istituzionale), come criterio sia per organizzare i rapporti tra i centri di potere istituzionale, sia per caratterizzare la composizione degli organi istituzionali collegiali di vertice dello stato apparato a base democratico-repubblicana⁹¹.

Su questa scelta assiologia e politica condivisa *prima* che giuridica e organizzativa, la vigente Costituzione ha disegnato un assetto istituzionale che vede nel rapporto fiduciario tra maggioranza parlamentare e governo il proprio asse di riferimento, in un contesto socio-politico contrassegnato dal pluralismo degli assetti organizzativi degli interessi, nel passaggio dallo stato “monoclasse” allo stato “pluriclasse”⁹², alle soglie dell’incipiente industrializzazione successiva al secondo conflitto mondiale.

La cospicua letteratura sul dibattito costituente in tema di forma di governo è, sovente, il (condivisibile e metodologicamente corretto) punto di partenza per un argomentare variamente finalizzato a supportare l’ipotesi che il potere costituente abbia consapevolmente respinto la prospettiva decisionista, optando per un regime di tipo parlamentare, con l’auspicio di una forma di governo parlamentare “da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell’azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”⁹³.

Il temperamento e la minoritarietà dell’approccio della c.d. “razionalizzazione” della forma di governo, che appare incentrata sulla prevalenza di un impostazione monocratica su quella collegiale, matura in Assemblea sulla scia del dibattito suscitato intorno al noto “odg Perassi”, cui correntemente è assegnato un peso rilevante nella identificazione della matrice teorica delle scelte compiute⁹⁴.

La consapevolezza della necessità di “razionalizzare” la forma di governo parlamentare, per contenerne le possibili derive assembleariste e, al tempo stesso, la consapevolezza della necessità di non prefigurare le condizioni favorevoli ad una concentrazione di poteri nell’organo esecutivo, sulla scia della esperienza del “ventennio” appena trascorso, sono da considerarsi alla base delle scelte compiute in sede costituente e più chiaro ne appare il significato nel quadro di una lettura che tenga conto della scelta di un sistema elettorale proporzionale, poiché è chiaro come difficile possa essere

⁹¹ S. CASSESE, *Il potere esecutivo nei sistemi parlamentari di governo*, Quad Cost., a. XIII, n. 1, p.141; cfr anche S. D’ALBERGO, *Il governo colegislatore*, in *Democrazia e Diritto*, 1977 p. 109; R. CHERCHI, *La forma di governo: dall’assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 30.12.2008.

⁹² M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, cit..

⁹³ Così il noto “odg Perassi”, testualmente in CHERCHI, cit., 3. Detto odg fu adottato in seconda sottocommissione.

⁹⁴ D’altra parte, sostenere che la razionalizzazione della forma di governo parlamentare debba perseguirsi con tecniche di “stabilizzazione” dell’esecutivo e attribuire tale prospettiva all’Assemblea, sulla scia del peso minoritario in sede costituente di un odg adottato in sottocommissione appare, però, del tutto fuorviante – mostrando un sostrato ideologico ancorchè non esplicito – qualora si osservi come l’Assemblea abbia fatto proprio un odg sul principio “proporzionalista”, donde a rigore se ne dovrebbe desumere che se l’odg Perassi è assiologicamente “vincolante”, allora a maggior ragione deve esserlo, per coerenza metodologica, l’odg sull’assetto del sistema politico e in tema di rappresentanza; oppure, se si opta per la coerenza costituzionale delle “riforme” elettorali ad impronta maggioritaria, per incrociare il desiderato rafforzamento (parlamentare) dell’esecutivo, non è poi coerente trascurare, sul piano della realtà giuridica, le scelte chiaramente proporzionaliste compiute in sede costituente, dalle quali deriverebbe l’anticostituzionalità di ogni sistema che distorce la rappresentanza in maggioritaria, in qualsiasi forma e misura. Considerazione, questa, rilevabile sul solo piano della coerenza metodologica di ogni approccio che adotta lo spunto dell’odg Perassi in sottocommissione, ma trascura – consapevolmente – l’odg di assemblea sul proporzionale.

Per altro verso, è stato osservato come il carattere “sintetico” della disciplina costituzionale della formazione dell’organo di governo – ancor più evidente nel contesto di una costituzione scritta “lunga” - sia sostanzialmente il riflesso di un compromesso costituente sottoscritto con intenti interpretativi non omogenei da parte dei “contraenti”; così S. MERLINI, *La prassi nell’evoluzione della forma di governo*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura), *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008. Per una ricostruzione tematica del dibattito costituente, cfr. www.nascitacostituzione.it.

apparsa la ricerca di un equilibrio tra poteri, rispetto ai quali un assetto partitico pluralistico⁹⁵ ha fatto prevalere la diffidenza reciproca, radicata nella difficoltà di pieno e mutuo riconoscimento politico tra forze partitiche ideologicamente in contrasto, sulle esigenze di efficienza decisionale, rappresentate dalla ipotesi dell'indebolimento del rapporto fiduciario, in cui il condizionamento parlamentare sia prevalente.

Non è possibile in questa sede soffermarsi sulla ricostruzione analitica del dibattito costituente, sul quale la migliore dottrina – cui si rinvia - si è esercitata a fondo, enucleando i vari profili tematici⁹⁶. Nei limiti rilevanti in questa sede, deve però essere sottolineato, come la lettura delle fonti dirette, relative al dibattito costituente, rappresenti ancora oggi non solo la migliore testimonianza delle modalità con le quali le opzioni politiche e sociali si confrontano sui temi decisivi delle finalità del potere pubblico democratico e dell'organizzazione stessa dello stato; ma anche, considerato nel suo insieme come prodromico del complessivo compromesso costituzionale, il parametro sostanziale cui fare riferimento nel momento in cui le attuali compagini politiche ritengono non rinviabile l'aggiornamento dell'assetto organizzativo disegnato dalla Carta. Si intende cioè evidenziare in che modo siano fondate le argomentazioni poste a base delle istanze attuali di riforma, le quali debbono essere rapportate a quelle prevalse in sede costituente.

In altri termini, affermare oggi la necessità di aggiornare il quadro organizzativo implica un giudizio sugli assetti originari che si sviluppa su due filoni argomentativi connessi: da un lato - si è già detto nelle pagine precedenti - si ritiene che il modello costituzionale sia inadeguato alla assunzione del tipo di decisioni (rapide, efficienti ed efficaci) richieste dalla complessità economica e sociale nel contesto globalizzato. Dall'altro, si devono ritenere superate le ragioni politiche e sociali fondative del compromesso: si deve cioè ritenere che sia venuto meno ogni conato reazionario presente nella società italiana e che non sussistano i rischi di una involuzione neoautoritaria; che sia superato il problema della reciproca legittimazione (politica) tra parti politiche in contrasto; che si siano formati un terreno e una cultura istituzionale sostanzialmente e stabilmente condivisi; che si sia giunti affidabilmente alla condivisione, in particolare, della logica dell'alternanza alla guida delle istituzioni, secondo l'esperienza delle c.d. democrazie (liberali) mature; che, soprattutto, si sia consolidata una struttura sociale più coesa ed omogenea; che i valori del costituzionalismo democratico-sociale siano penetrati a fondo e irreversibilmente nel tessuto sociale.

Questi riferimenti definiscono, nel loro insieme, un quadro parametrico, alla cui luce ogni valutazione delle argomentazioni pro-riforme deve essere rapportato.

Se si adotta questo approccio analitico, si dovrebbe in primo luogo rilevare che è pur vero che in costanza di regime repubblicano gli assetti sociali siano evoluti complessivamente nella direzione indicata dal quadro valoriale costituente, nella dinamica tra attuazione e inattuazione della costituzione, come indirizzo politico costituzionale (politicamente) vincolante per le forze politiche alla guida dello stato. Ma, in una analisi che sia conseguente, si deve registrare che il tessuto sociale è ben lungi da quella omogeneità che si prefigurava come prodotto del processo di emancipazione sociale, costituzionalmente delineato. La attualità della questione sociale, nella fase contemporanea incrudita dalle dinamiche di una crisi economica sistema più che ventennale, non lascia margini per una valutazione del segno adottato dalle istanze di riforma. E questa considerazione condiziona gli altri profili parametrici sopra richiamati, al punto che è naturale chiedersi a quali contesti analitici facciano riferimento (spesso implicito) i fautori delle riforme (poste come necessarie), per rilevarne la prossimità a quei paradigmi della complessità sociale che prefigurano la crisi della democrazia

⁹⁵ E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente*, Comunità, 1982, pp. 367 e ss.. Cfr. anche G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in Quaderni Costituzionali, 1981, p. 64 e ss..

⁹⁶

sia nella dimensione soddisfattiva dei nuovi bisogni (diritti) sociali, sia nelle procedure decisionali improntate al concorso pluralistico degli interessi organizzati e socialmente radicati.

Sul piano metodologico, questo ordine di osservazioni appare utile per rilevare il potenziale contenuto ideologico presente (anche inconsapevolmente) nelle argomentazioni poste alla base della spinta per le riforme, che *oggettivamente* si discostano dalla (e contrastano con la) ideologia emancipatoria della costituzione.

Su questo ordine di riflessioni si tornerà nel seguito del lavoro.

In questo passaggio ricostruttivo, interessa richiamare come l'affermazione del modello di governo parlamentare maturi nel corso di un dibattito in sottocommissione prima e in Assemblea poi, che, come noto, verte principalmente sulla complessiva forma di governo, con ciò intendendosi esplicitamente il contenitore concettuale che riferisce alla formazione dell'indirizzo politico e ai soggetti istituzionali che vi concorrono⁹⁷.

Ed è noto come vi sia una marcata differenziazione, schematicamente sintetizzabile, tra: posizioni "presidenzialiste", orientate all'autonomo ruolo istituzionale del capo dell'esecutivo, con varianti relative alla configurazione del rapporto di fiducia e ai poteri attribuiti al premier, da un lato⁹⁸; posizioni "assembleariste", contrarie ad ogni forma di "stabilizzazione" o autonomia del Governo dal Parlamento, per fare di quest'ultimo il motore del sistema istituzionale⁹⁹, dall'altro; e posizioni problematicamente orientate a coniugare nella forma di governo una certa misura di "stabilità" con un assetto del sistema politico connotato da pluripartitismo conflittuale¹⁰⁰, da altro lato ancora.

Da queste posizioni di principio, il confronto tocca i vari aspetti della conformazione della forma di governo, in una ampiezza che dal potere di scioglimento delle camere¹⁰¹ corre al potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio¹⁰², sino alla prefigurazione di attribuzioni specifiche a ciascuna delle tre componenti che entrano nella configurazione complessa dell'organo di governo, elaborata nel difficile equilibrio tra opzioni monocratiche e collegiali, per adagiarsi, infine, nel problematico equilibrio tra poteri di promozione e coordinamento del Presidente del Consiglio, responsabilità ministeriale per gli atti di specifica competenza e collegialità sostanziale dell'indirizzo politico di governo.

Così, il rilievo prevalentemente politico assegnato al Presidente del Consiglio nel disegno originario attesta una convergenza più profonda rispetto alle opzioni tecniche divergenti messe in campo dalle varie forze di eterogenea ispirazione, e che risulta dalla condivisione – derivante sostanzialmente dalla esperienza del CLN – della necessaria centralità dei partiti politici quali attori istituzionali determinanti il reale atteggiarsi della forma di governo.

Nel dibattito che dai primi del settembre '46 si svolge sino al gennaio '47 e poi giunge a ridosso della crisi del maggio '47, vi è modo di esprimere varie proposte di razionalizzazione (Tosato: sfiducia costruttiva e rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio; Mortati: scioglimento automatico in caso di crisi ripetute), complessivamente destinate a coagularsi nel disegno poi

⁹⁷ "In realtà la centralità del Parlamento nascondeva la centralità dei partiti", V. P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945 – 1996*, Il Mulino, 1997.

⁹⁸ P. CALAMANDREI, *Valore e attualità della Repubblica presidenziale*, in *Italia Libera*, IV, 1946.

⁹⁹ P. TOGLIATTI, *Discorsi alla costituente*, Ed Riuniti, 1974, p.9.

¹⁰⁰ C. MORTATI, *La Costituente*, Roma, 1945.

¹⁰¹ Di cui si contesta – da sinistra – la attribuzione al Presidente della Repubblica, coerentemente ad un impianto che vede nella assemblea parlamentare l'unica sede della sovranità popolare, dunque l'unica legittimata a decidere del proprio destino.

¹⁰² Il cui ruolo istituzionale viene sin dall'inizio prefigurato – dall'area moderata – come "mediatore" in un contesto multipartitico del processo di formazione della maggioranza di governo.

recepito di una disciplina “essenziale” nei passaggi qualificanti, che affida alla prassi politica e ai regolamenti parlamentari la soluzione di altri profili, non ultimi quelli procedurali di dettaglio¹⁰³.

Le opzioni definitivamente accolte nel testo finale sono rappresentano la risposta che, nel nesso tra “rendimento” istituzionale richiesto all’organo e assetto del sistema politico, ruota teoricamente intorno alla sequenza tra stabilità, efficienza e responsabilità, per essere fissata in una disciplina relativamente dettagliata del rapporto di fiducia¹⁰⁴, che attribuisce esplicitamente al Parlamento la responsabilità complessiva di contenere derive assemblearistiche o trasformistiche, potenzialmente antifunzionali rispetto sia alla stabilità dell’organo, sia rispetto alla sequenza sostanziale dello svolgimento dell’indirizzo politico dal corpo elettorale attraverso il sistema dei partiti¹⁰⁵.

E’ alla luce di queste premesse che appare possibile delineare, in primo luogo, i caratteri “formali” della forma di governo, enucleando in relazione ad essa l’analisi del ruolo assegnato al Presidente del Consiglio, per seguirne, in secondo luogo, l’evoluzione anche alla luce dell’assetto del sistema politico assunto nella dinamica tra attuazione e inattuazione (e controattuazione) costituzionale¹⁰⁶.

¹⁰³ BARBERA, p. 18 dattiloscritto cit., rileva come: “*fu voluto dalla Costituente un sistema di ‘governo debole’ perché nessuno schieramento politico potesse vincere fino in fondo e nessuno potesse essere tagliato del tutto fuori dal governo.*” Poco oltre, l’A. spiega che “*È indicativo della continuità nella forma di governo il fatto che siano stati adottati per il primo parlamento repubblicano i regolamenti parlamentari della Camera dei deputati del 1920, che non davano adeguato rilievo né ai gruppi parlamentari né ai poteri del governo. Bisognerà aspettare il 1971... per aver un regolamento rinnovato, che tuttavia, nonostante i richiami al metodo della programmazione, accentuerà gli elementi assemblearistici...*” “*Alla centralità del continuum elettori, Parlamento, governo venne contrapposta, in quegli anni, una mitizzata e inedita ‘centralità del Parlamento’...*”. Ciò spiega secondo l’A. le ragioni per le quali “Si procedette soltanto a colmare il vuoto dello Statuto disciplinando nel nuovo testo costituzionale la relazione fiduciaria tra parlamento e governo. Furono previste alcune norme procedurali: termini per il voto iniziale di fiducia; numero minimo di sottoscrizioni per la presentazione di eventuali mozioni di sfiducia e termini per la votazione delle stesse; obbligo di voto per appello nominale”. Tra l’altro, il testo non disciplina la “questione di fiducia”, affidata ai regolamenti parlamentari, ed esclude la possibilità di governi di minoranza. (p.16).

¹⁰⁴ Si pensi alla necessità della motivazione sia della fiducia sia della sfiducia, nella discussione parlamentare sul programma di governo e al voto per appello nominale, oppure alla definizione dei requisiti e dei tempi per l’attivazione e la discussione, rispettivamente, della mozione di sfiducia.

¹⁰⁵ S. MERLINI, cit., p. 100, individua nel “bicameralismo perfetto” una soluzione in chiave di stabilizzazione, introdotta al prezzo di una relativa perdita di efficienza nel processo decisionale. Sul punto, sia in breve consentito evidenziare come il processo di produzione legislativo che si articola tra le due Camere, nell’ottica della stabilità del Governo, mostra la relativa difficoltà di coniugare i due principi di stabilità ed efficienza, se misurata nell’ottica della rapidità delle decisioni, col risultato di decisioni relativamente “lente”, ma riconducibili ad un governo stabile, la cui stabilità deriva dal consenso, che vi è modo di far maturare nello svolgersi del duplice passaggio alle Camere. Da altro punto di vista, e come si vedrà in altra parte del lavoro, l’antitesi tra i due indicatori di rendimento istituzionale è utilizzata come base argomentativa per fondare proposte orientate alla differenziazione funzionale delle due Camere, mentre diversamente, potrebbe rilevarsi come il bicameralismo perfetto sia qualificabile come “monocameralismo imperfetto”, alla luce dell’unicità della sovranità popolare, donde si trarrebbe la prospettiva che l’adozione dell’assetto bicamerale sia stato inizialmente concepito sulla falsariga della funzione “moderatrice” della camera alta, immaginata inizialmente – nelle proposte di area moderata – come espressione territorialmente determinata e di matrice corporativa, destinata a “compensare” (appunto, moderandone gli orientamenti) la rappresentanza diretta del corpo elettorale. Ancora secondo Merlini, cit., p. 101, nel quadro del temperamento delle derive antifunzionali del sistema di governo, accanto al bicameralismo perfetto, la Costituzione pone sia la Corte Costituzionale, in quanto custode della rigidità costituzionale, destinata a contenere “l’abuso” nell’esercizio delle attribuzioni degli organi costituzionali, in particolare negli ambiti del reciproco condizionamento; sia, l’istituto referendario.

¹⁰⁶ BARBERA-FUSARO, *La forma di governo nell’esperienza costituzionale italiana (1947-2007)*, in *La Costituzione italiana sessant’anni dopo. Evoluzione e valutazioni di impatto*, a cura di CHIMENTI, LEONARDI E NANNETTI, Ediz SSPA, Roma 2009. V. anche A. BARBERA, *La Costituzione italiana: dal compromesso al radicamento progressivo*, in www.forumcostituzionale.it.

4. *La posizione del Presidente del Consiglio nell'ordinamento costituzionale democratico: i caratteri del modello entro la forma di governo parlamentare*

Così, in linea di prima approssimazione, secondo una impostazione che la cultura giuridica ha descritto come “a maglie larghe”¹⁰⁷, è appena il caso di ricordare come la vigente Costituzione dedichi espressamente cinque articoli alla disciplina del governo (artt. 92 – 96 Cost.), ai quali occorre fare riferimento per individuare la disciplina rilevante relativa al ruolo assegnato al Presidente del Consiglio¹⁰⁸.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei Ministri è uno dei tre organi che costituiscono “il Governo della Repubblica” ed è nominato dal Presidente della Repubblica (92.2 Cost). Su proposta del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica nomina i ministri (92.2 Cost, ultimo **verso**). Il giuramento dinnanzi al Presidente della Repubblica attiva le funzioni di governo (in senso tecnico) e la loro imputazione al (nuovo) organo. La fiducia delle due Camere (94 Cost.) ne attiva le funzioni politico-istituzionali. Il Presidente del Consiglio dei Ministri “dirige la politica generale del governo e ne è responsabile. Mantiene l’unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l’attività dei Ministri” (art. 95.1 Cost.),

Per ragioni di ordine logico-sistematico, seguendo le disposizioni rapidamente richiamate nei punti rilevanti, si concentra l’attenzione in primo luogo, sulle modalità di formazione dell’organo, per passare successivamente alla ricognizione della configurazione dei rapporti tra Presidente e ministri (a cominciare dalla loro “scelta”) e tra Presidente, Ministri e Consiglio; in secondo luogo, si focalizza il profilo dei poteri (attribuzioni in relazione a funzioni) del Presidente in quanto vertice di un organo collegiale, sul piano politico-istituzionale; e infine, si prende in esame l’insieme delle attribuzioni proprie in tema di indirizzo politico e amministrativo, prima e delle attribuzioni proprie in tema di potere normativo, poi.

4.1 *Le modalità di formazione dell’organo*

Seguendo questa impostazione¹⁰⁹, il punto di avvio della ricostruzione è rappresentato dalla osservazione per cui il Governo è organo complesso, risultante dall’assemblaggio del Presidente del Consiglio (organo monocratico), dei singoli ministri (organi monocratici, rispetto alle proprie attribuzioni) e dal Consiglio dei Ministri (organo collegiale).

A partire da questo dato meramente ricognitivo, la dottrina ha sviluppato percorsi analitici caratterizzati – schematicamente – dal un lato, dalla equiordinazione dei criteri organizzativi della

¹⁰⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, I. Altri (tra cui Merlini, cit., p. 93), segnala che le disposizioni disciplinanti il Governo recano il segno di un “compromesso... fortemente equivoco”.

¹⁰⁸ Va rilevato che le norme costituzionali relative al Governo sono collocate nel Titolo terzo e sono articolate in tre sezioni. A voler assegnare un valore alla collocazione delle disposizioni nel complessivo testo della Costituzione, in chiave di approccio sistematico, si può rilevare come al Parlamento sia dedicato il Titolo I, il che, nella ricostruzione della forma di governo parlamentare, indurrebbe a collocare in questo organo costituzionale la “fonte” (politica) dell’indirizzo di governo, per configurare nell’organo di governo l’imputazione di un potere (politico) derivato, la cui legittimazione poggia sull’organo rappresentativo in virtù del rapporto di fiducia. Inoltre, l’essere il governo-organo disciplinato al Titolo III, articolato in tre sezioni di cui la seconda e la terza sono rispettivamente destinate a disciplinare la Pubblica Amministrazione e gli Organi Ausiliari (del governo, in quanto vertice della amministrazione), indicherebbe come in sede costituente l’organo di governo sia stato disegnato come “esecutivo” in senso tecnico, destinato cioè a collocarsi nel quadro della formazione dell’indirizzo politico in una posizione “a valle” rispetto al Parlamento. Queste osservazioni di taglio sistematico paiono opportune nella prospettiva di una analisi della dinamica istituzionale che, tendenzialmente, registra lo spostamento del centro propulsore dell’indirizzo politico dal legislativo all’esecutivo e dal parlamento al governo, in un doppio movimento dagli esiti non neutrali sia in relazione alla forma di governo, sia in relazione alla reale dislocazione del potere di indirizzo.

¹⁰⁹ Per approfondimenti, v. Merlini, ult. cit.

collegialità, della monocraticità e della responsabilità ministeriale, assunti come effetto di una stratificazione giuridica prodotta da soluzioni organizzative variamente sperimentate nella storia istituzionale e politica del Paese; e dall'altro, ipotesi ricostruttive per le quali i principi organizzativi non siano in una relazione di equiordinazione, ma siano invece ordinabili con diverso grado di rilevanza, laddove si affermi la sovrordinazione del principio monocratico¹¹⁰ o di quello collegiale¹¹¹, con esiti, ovviamente, differenziati.

Ciascuno degli approcci richiamati, offre alla analisi una visione parziale e perciò non soddisfacente della ricostruzione della natura del Governo, poiché nella prima e più tradizionale appare attestata una visione per così dire meramente "morfologica" della complessità dell'organo, che non pare dare il dovuto rilievo alla articolazione delle funzioni; mentre nella seconda, il prevalere di uno tra i principi organizzativi in quanto "ordinatore" degli altri due, per un verso attribuisce rilievo centrale al ruolo del sistema politico e riconduce l'assetto organizzativo all'esito del rapporto tra forze politiche; e, dall'altro, ha come implicazione che ad ogni attribuzione di poteri "implicitamente" derivabile dalla ricostruzione di un ruolo di preminenza (o all'organo monocratico o alla sede collegiale), corrisponda una restrizione delle attribuzioni degli organi "ordinati".

Diversamente, e collocando l'analisi ricostruttiva rigorosamente all'interno di un quadro necessariamente sistematico delle disposizioni costituzionali, è possibile coniugare al profilo organizzativo una dimensione funzionale, che riflette contestualmente sulla qualificazione giuridica degli organi di governo in connessione alle funzioni ad essi attribuite in ciascuna fase della formazione complessiva del governo e nell'ottica di delineare il dispiegarsi della funzione di indirizzo politico di cui è portatore¹¹². In una tale ottica, la complessità dell'organo si risolve nel diverso rilievo del profilo delle attribuzioni e delle relative responsabilità che accompagnano in ciascuna fase la formazione, la vita e il termine del Governo, destinata a esplicitarsi nei confronti di altri organi costituzionali di vertice (Presidente della Repubblica e Parlamento)¹¹³

Ne deriva che la ricognizione delle modalità di formazione dell'organo ha oggettivamente conseguenze rilevanti sul piano dell'analisi delle attribuzioni proprie di ciascuna delle componenti, che consentono di focalizzare meglio i punti di attenzione.

¹¹⁰ Questo approccio analitico, che fa capo originariamente a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1975, e a A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale*, cit., l'assetto dei rapporti tra gli organi necessari del Governo indurrebbe a leggersi una relativa prevalenza dell'organo monocratico, come conseguenza dell'essere imputate al Presidente dell'organo le attribuzioni finalizzate all'esistenza dell'organo collegiale. Nello stesso senso sarebbero da leggere le attribuzioni finalizzate alla formazione e al mantenimento della "omogeneità politica" dell'organo collegiale, nella forma dell'unità degli indirizzi politici e amministrativi. In questa prospettiva, cioè, dal dato testuale per il quale la Costituzione utilizzi *contestualmente* il riferimento ai tre principi organizzativi non dovrebbe necessariamente desumersi l'equiordinazione di essi, ma può derivarsi una loro ricomposizione che ne ordina la "preminenza", a ciò concorrendo, peraltro, l'osservazione relativa alle modalità procedurali di formazione stessa dell'organo. Su questa base analitica, è più agevole fondare alcune imputazioni all'organo monocratico di alcune attribuzioni, indipendentemente dalla loro esplicitazione nel testo costituzionale, tra le quali quelle consistenti in poteri di direzione, di revoca e di determinazione unilaterale delle modalità di votazione dell'organo collegiale.

¹¹¹ Diversamente (L. ELIA, *Primo ministro*, NN Dig. It., ad vocem, XIII, Utet, 1966; L. PALADIN, *Governo Italiano*, Enc. Dir., XIX, 1970; F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, Enc. Dir., IX, 1961), si è ritenuto di poter leggere gli assetti formalmente definiti dalle disposizioni costituzionali alla luce della esperienza politico-istituzionale dei governi di coalizione, nel cui contesto i poteri di direzione dell'organo monocratico non trovano l'agibilità richiesta per la loro effettività, in ragione dell'essere l'indirizzo politico del governo nulla altro che la risultante di una sequenza di accordi tra le correnti interne ai singoli partiti e tra i partiti stessi. Secondo questo punto di vista, pertanto, ciò che ordina i rapporti tra gli organi necessari del governo è la necessità di coordinare entro un medesimo ambito i differenti indirizzi politici, come preconditione dell'unità politica di indirizzo, espressa nel programma politico sul quale le camere votano la fiducia al governo, in quanto compagine collegiale, con ciò assumendo preminenza il principio di collegialità.

¹¹² E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza, dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia (a cura), *L'istituzione Governo*, Giuffrè, 1977, p. 44 e ss...

¹¹³ Così, i tre principi organizzativi costituzionalmente definiti sono posti "non tanto a garanzia dell'efficienza e della efficacia dell'azione di governo..., ma a garanzia degli altri organi ai quali sono attribuiti poteri di controllo sull'esecutivo", MERLINI, 153 e 154.

In sostanza, la distinzione sul piano analitico delle attribuzioni relative alla formazione dell'organo è qui funzionale alla definizione delle attribuzioni relative alla determinazione dell'indirizzo politico¹¹⁴.

Questo, il quadro, in prima approssimazione, che occorre integrare, sia sul piano analitico, con ulteriori dati formali disponibili; sia, seguendo le vicende della formazione dell'organo, richiamando, ove necessario, il dibattito che geneticamente ha accompagnato il formarsi delle norme sinteticamente richiamate e rinviando ad un successivo passaggio ricostruttivo il piano dei rapporti tra il disegno istituzionale e il sistema politico, utilizzando – come sopra anticipato, sul piano metodologico – il riferimento alla individuazione di “fasi” del ciclo politico e istituzionale.

Sotto il primo dei due profili appena indicati, dunque, è da rilevare come il dato positivo sia correntemente accolto dalla manualistica¹¹⁵ – sia concessa una certa semplificazione – secondo due prospettive principali.

Da un lato, vi è la marcata tendenza ad inquadrare la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'ambito della dinamica istituzionale, in ricostruzioni per le quali si assegna un peso rilevante alla schematicità del dato formale, che perciò richiede la necessaria integrazione interpretativa col ricorso alle consuetudini, alle prassi e alle convenzioni costituzionali¹¹⁶.

Dall'altro, si osserva la tendenza ad assegnare al sistema politico – articolato su base partitica e in funzione della rappresentanza – il ruolo materialmente più rilevante¹¹⁷.

All'interno di tali coordinate può essere collocata la ricostruzione delle attribuzioni dell'organo e dei suoi rapporti con gli altri organi di governo, già all'indomani dell'esordio del nuovo assetto costituzionale, momento in cui la dottrina del tempo ha avvertito come ancora vigenti specifiche disposizioni contenute in fonti precostituzionali¹¹⁸.

Ora, si è già accennato che, ai sensi dell'art. 92.2 cost., il Presidente del Consiglio è nominato dal Presidente della Repubblica. Il problema, in questo caso, consiste nel chiarire la **natura della “nomina”**, per comprendere se essa dia fondamento ad autonomi poteri, specialmente con riferimento al 92.2, nella parte in cui è disciplinata la nomina presidenziale dei ministri su proposta del Presidente nominato (incaricato).

¹¹⁴ F. COLONNA, S. D'ALBERGO, *La funzione di indirizzo politico*, Critica Marxista, n. 1, 1976, p. 53.

¹¹⁵ C. MORTATI, Istituzioni, CIT.; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, 1986; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, 1992; C. LAVAGNA, *Diritto pubblico*, Utet, 1993; G. AMATO e A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, 1997; A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, 2005; L. MEZZETTI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè 2007.

¹¹⁶ G.U. RESCIGNO, *Prassi, fatto normativo e scienza giuridica*, in A. BARBERA, GIUPPONI, cit..

¹¹⁷ Sfuggire a questa schematica alternativa non è l'obiettivo del lavoro, ma una necessaria conseguenza del rilievo per il quale le due evidenziate dimensioni sono al tempo stesso coesistenti ma insufficienti, poiché l'impressione è che la spiegazione sia di tipo circolare e non lineare, senza che sia riconosciuto esplicitamente il rilievo decisivo dell'approccio materialistico, che vede nella dialettica la chiave di lettura dei processi reali, per approdare ad una ricostruzione saldamente ancorata al realismo giuridico.

¹¹⁸ Questa è l'opinione di A. Predieri, cit. p. 82 - 85, secondo il quale, all'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale, risultano vigenti, poiché non espressamente né implicitamente abrogate alcune disposizioni sia del R.D. 14/11/1901, sia della L.24/12/1925, n. 2263. Rimane ferma l'osservazione che l'invarianza e la vigenza delle richiamate fonti anche all'indomani della approvazione della nuova costituzione repubblicana non sfugge – interpretativamente – alla necessità di “rileggere” gli istituti “sopravvissuti” formalmente alla luce dei principi costituzionalmente positivizzati, poiché la medesima disposizione è destinata ad operare in un “contesto” diverso di organizzazione del potere, articolato in base a opposti principi giuridicizzati e che presenta elementi soggettivi qualitativamente orientati sul piano ideologico alla costruzione di un sistema politico tendenzialmente conflittuale, con gli strumenti della democrazia politica, economica e sociale.

Questo aspetto può essere visto sotto due angolature, inquadrando le modalità con le quali il presidente della Repubblica sceglie la persona da nominare; ed evidenziando le modalità con le quali effettua la nomina, dal punto di vista della natura dell'atto.

Nella fase di formazione dell'organo, è noto, l'attribuzione principale (se non unica¹¹⁹) appare la controfirma dell'atto di nomina da parte del Presidente della Repubblica.

In caso di crisi di governo, indipendentemente dalle cause che l'abbiano determinata, il Presidente della Repubblica sceglie la personalità che, a suo avviso, ha la possibilità di saldare una maggioranza parlamentare a sostegno di un nuovo governo le varie forze politiche.

La Costituzione, in particolare, ben chiarisce a chi spetta il potere di scelta, ma non specifica alcunché circa il modo in cui la personalità incaricata può essere individuata. A questo livello, utili indicazioni devono trarsi non tanto da presunte norme di correttezza istituzionale (non scritte e di difficile qualificazione giuridica in un contesto diverso dal noto paradigma anglosassone), ma principalmente da principi costituzionalmente positivizzati in relazione alla disciplina dei partiti politici (ex art. 49), che, in aderenza al principio di sovranità popolare (art. 1 cost.), concorrono con metodo democratico alla direzione dello stato. Per questo, pur non essendo espressamente previsto, si ritiene costituzionalmente coerente che il Presidente della Repubblica effettui le c.d. "consultazioni", durante le quali riceve i vertici dei gruppi parlamentari riferibili ai partiti politici di cui i primi sono espressione "elettorale" e, in una evoluzione della prassi registrata¹²⁰, anche i vertici politici dei partiti medesimi.

In tal senso, pertanto, le considerazioni che devono derivarsi dipendono largamente dai caratteri dell'assetto del sistema politico nel suo complesso e dalle regole poste a disciplina della rappresentanza, poiché nel caso limite di un partito di maggioranza assoluta è evidente come la scelta del Presidente della Repubblica debba cadere sul leader del partito maggioritario o su altra persona da questo partito indicata; mentre nella ipotesi di governi di coalizione (in cui sia presente un partito di maggioranza relativa), la scelta del Presidente della Repubblica si amplia, arricchendosi la dialettica politica dei contributi rilevanti anche di forze minori della ipotetica coalizione.

Nel caso in cui, poi, vi sia crisi di governo (non importa se parlamentarizzata, ossia a seguito di voto di sfiducia, o meno) cui non segua lo scioglimento delle Camere, poiché – secondo l'apprezzamento del Presidente della Repubblica – si ritiene possibile la formazione di una nuova maggioranza, è possibile che la nomina del Presidente del Consiglio cada su un esponente del gruppo politico che ha guidato l'opposizione al Governo caduto¹²¹.

Per meglio precisare, ai fini della sequenza tecnico-formale per la individuazione del soggetto su cui far cadere la nomina, non rileva che nel sistema rappresentativo viga la prevalenza di un sistema di tipo proporzionale o maggioritario. Ma ciò non significa affatto, che i caratteri del secondo non influiscano sostanzialmente sul primo, per il tipo di legittimazione democratica di cui la partecipazione politica organizzata nei partiti appare rivestita nei due "sistemi" scelti per la rappresentanza.

¹¹⁹ RESCIGNO, cit..

¹²⁰ BARBERA – GIUPPONI, cit..

¹²¹ Poiché la Costituzione non vincola il libero apprezzamento del Presidente se non in relazione a valutazioni relative alla "probabilità" di successo che l'incaricato abbia nel conseguire uno stabile rapporto di fiducia con una maggioranza parlamentare relativamente omogenea, con gli unici limiti positivizzati nelle disposizioni transitorie, relative al divieto di ricostituzione del partito fascista e (vedi lavagna e mortati), nulla osta alla possibilità che l'equilibrio di una tal maggioranza sia rinvenibile intorno ad una data personalità politica, indipendentemente dal partito di appartenenza. Similmente, poiché la Costituzione nulla dispone in tema di requisiti soggettivi specificamente necessari per ricoprire l'organo, diversi dalla pienezza della titolarità dei diritti politici e civili, è costituzionalmente possibile la nomina di persona non appartenente alle Camere.

Da questo angolo di osservazione, non può non rilevarsi il differente e sostanziale grado di coerenza costituzionale, che vede, a stretto rigore, come costituzionalmente dotata della massima legittimazione democratica una rappresentanza puramente proporzionale, capace di assorbire interamente la funzione di veicolare all'interno delle istituzioni rappresentative tutta la ricchezza del pluralismo sociale più o meno organizzato, e che pertanto di identica forza rappresentativa può parlarsi in relazione ad un sistema maggioritario solo a condizione non tanto di snaturare la legittimazione democratica dell'organo (parlamento), ma semplicemente spostando il centro di imputazione dell'applicazione del concetto, trasferendolo sulla legittimazione del governo, nella dimensione della sua "stabilità", non certo della aderente rappresentanza.

Quel che si intende evidenziare è, in prima approssimazione, come a parità di "procedura" di scelta della personalità cui conferire l'incarico e poi la nomina, sia non irrilevante il tipo di assetto del sistema politico in relazione alle regole adottate per la formazione della rappresentanza istituzionale.

In altri termini, e secondo uno schema analitico che si concede semplificato, per meglio evidenziarne i caratteri derivanti, si rifletta sul conferimento della nomina in presenza di due assetti di sistema politico, rispettivamente di impianto proporzionalista e di impianto ad esito maggioritario, indipendentemente l'uno e l'altro dalla specifica tecnica elettorale adottata.

In un assetto politico di tipo proporzionalista, tecnicamente necessaria è la formazione di una coalizione formata da soggetti politici distinti che convergano su un programma e su una compagine di governo. Al destinatario dell'incarico è richiesta la capacità politica di individuare una base programmatica in cui far convergere la formazione di un indirizzo politico (legislativo) condiviso. Al tempo stesso, nella composizione della compagine, dovrà tener conto dei rapporti di forza (elettorale e di consenso) tra i gruppi presenti in parlamento e all'interno di essi nel caso di assetti di tipo correntizio. Sul piano formale, l'esito favorevole delle consultazioni condotte dal "Presidente incaricato" si riproduce in un accordo di coalizione capace di esprimere la fiducia "genetica" al Governo. Si rileva come le variabili del sistema politico destinate ad operare in questo quadro siano, da un lato, quelle richiamate dei contenuti programmatici e delle "consonanze" ideologiche; dall'altro, il carattere specifico della rappresentanza che la singola componente politica e partitica esprime in relazione alla articolazione degli interessi sociali di cui è politicamente espressione; e infine, il tipo di organizzazione "interna" che l'organizzazione partitica si dà, in base all'autonomia riconosciuta costituzionalmente alle organizzazioni partitiche, in assenza sostanziale di ogni disciplina (ad oggi) che positivizzi l'ispirazione democratica del funzionamento interno dei singoli partiti (una testa un voto, tutela delle minoranze).

Ora, in un siffatto contesto, storicamente registratosi nel paese sino al tornante degli anni novanta, con le specificazioni di "fase" cui si farà riferimento di seguito, il dato che si intende rilevare è che nella compagine governativa trova riflesso il pluralismo politico-rappresentativo, derivante dalla pluralità degli interessi socialmente qualificati e organizzati. E che in relazione al pluralismo così qualificato, le funzioni del Presidente del Consiglio, che ricevono maggiore sollecitazione e che perciò sostanzialmente appaiono prevalenti, sono quelle di "coordinamento" - più che di "indirizzo" - tra componenti politiche reciprocamente coesenziali sul piano della "maggioranza" parlamentare e *quindi* tendenzialmente destinate ad assumere "pari dignità" politica, indipendentemente - per questo profilo - dalla quantità di consenso elettorale ricevuto. Così, sul piano sostanziale dei contenuti programmatici, al Presidente è richiesta la definizione di un quadro operativo non necessariamente articolato e "rigido", ma più connotato da aree di ambiguità e di indeterminatezza, che consegna al successivo evolvere dei rapporti di forza eventuali specificazioni contingenti, in relazione alla dinamica degli interessi volta a volta prevalenti.

Dallo specifico punto di vista del modo in cui la dimensione politica del quadro di governo si compone e in un tale assetto di sistema politico, quel che appare anche storicamente registrato è che la Costituzione pare aver fissato una disciplina relativamente sfumata in alcuni punti per poter tener conto dell'evoluzione delle dinamiche politiche; e che abbia scelto la rappresentatività (a base

proporzionale, rectius, proporzionale pura) come principio organizzativo di fondo, operante a tutti i livelli istituzionali, favorendo per tal via la formazione di governi espressivi al contempo di un consenso politico *prodotto* da un consenso sociale. Il continuum tra corpo elettorale, rappresentanza proporzionale politica, sua articolazione istituzionale a livello parlamentare e riflesso (mediante il rapporto di fiducia) nella definizione di una compagine governativa appare – da questo angolo visuale - sostanzialmente e formalmente coerente con i principi costituzionali.

Su questa base, il giudizio che afferma la relativa instabilità delle compagini di governo in virtù della frequenza di crisi sostanzialmente extraparlamentari non pare in prima approssimazione contestabile, qualora la dimensione analitica sia quella del rapporto tra stabilità e rappresentatività (del governo).

Ad una più attenta analisi, tuttavia, si potrebbe rilevare come mentre la “rappresentatività” sia un principio dell’ordinamento sicuramente positivizzato nella Costituzione repubblicana, non del tutto analogamente potrebbe dirsi della c.d. “stabilità”. A stretto rigore, sul piano dinamico, il funzionamento di un assetto istituzionale che si voglia democratico, deve poter operare mediante la “reversibilità” delle decisioni politico-istituzionali (di indirizzo).

In tal senso, per un verso, la “stabilità” non appare un principio costitutivo della dinamica della democrazia e anzi ne rappresenta un potenziale freno, nella misura in cui derivi dalla forzatura del principio della rappresentanza democratica.

Per altro verso, laddove si intenda la esigenza di stabilità come premessa per l’efficacia delle decisioni degli organi di vertice, allora il problema analitico si sposta *dalle* condizioni richieste per la formazione del consenso *al* corredo di poteri necessari all’esecutivo per poter migliorare il “rendimento” atteso delle decisioni.

Quel che si intende argomentare, in altri termini, è che si tratta di dimensioni analitiche che hanno una sequenza leggibile in opposte direzioni quanto agli esiti prefigurati, non indifferenti tra loro, sotto il profilo della legittimità costituzionale.

Al medesimo esito conduce, in una dimensione storico-ricostruttiva, l’osservazione per cui il giudizio sulla stabilità si sposti dagli esecutivi alle “formule politiche” di cui essi sono espressione, in tal caso dovendosi rilevare la relativa stabilità delle alleanze e dei contenuti sostanziali degli accordi programmatici, al punto che è possibile una scansione per fasi materialmente individuabile nell’arco del primo cinquantennio repubblicano.

E, al tempo stesso, su questa base, non può univocamente affermarsi che la “stabilità” delle formule sia stato un presupposto foriero necessariamente di “decisioni” efficienti e/o efficaci da parte dei poteri pubblici, ché un tal giudizio richiede una analisi approfondita delle molteplici dimensioni indicate lungo tutto l’arco della storia delle istituzioni repubblicane.

Tornando alla osservazione da cui le riflessioni di cui sopra hanno preso spunto, rimane da esaminare quale sia la dinamica della scelta del Presidente del Consiglio nel contesto del ventennio recente in cui il sistema politico ha funzionato secondo l’impiego di regole di rappresentanza preordinate al conseguimento di esiti maggioritari¹²².

Come è noto, il sistema elettorale a base maggioritaria è stato prodotto da una dinamica politica che segna la fine di un sistema politico, economico e sociale (v. Guarino 2011), per quanto l’occasione formale sia stata rappresentata dalla iniziativa referendaria (1991) e dai conseguenti referendum elettorali.

Si può analizzare l’epifenomeno e rilevare come un sistema politico segnato da profonda e diffusa corruzione si sia perciò dissolto per far posto a nuove forze politiche, portatrici di nuovi interessi

¹²² S. GAMBINO, *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, 1995; cfr. anche C. MEI, *L’autonomia del Parlamento sulla scorta di alcune delle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.costituzionalismo.it, 03.11.2009.. V. anche, S. VASSALLO, *Sistemi politici comparati*, Mulino, 2005.

(emergenti dalla frammentazione e ricomposizione anche di soggetti portatori) e nuove modalità di interpretazione della rappresentanza politica.

Con ciò si coglierebbe, tuttavia, solo un aspetto di superficie, se non si considerasse come la crisi della rappresentanza proporzionale abbia coinciso con una più ampia e generale crisi di un sistema istituzionale non più in grado di rispondere alle esigenze di modernizzazione del sistema economico e sociale complessivamente inteso¹²³.

E come, con una singolare inversione analitico-argomentativa e della causa con l'effetto, si sia indicato nel sistema di rappresentanza a base proporzionale la causa del fallimento della capacità del sistema politico di guidare la modernizzazione richiesta, invece che individuare i fattori strutturali (economici, sociali e istituzionali) interni ed esogeni che hanno determinato l'implosione di un complessivo sistema nazionale.

O, diversamente, si sia ritenuto non adeguato l'assetto istituzionale e politico preesistente in relazione ai medesimi compiti di modernizzazione, donde le varie proposte di riforme istituzionali, già prodotte a partire dagli anni ottanta.

Quel che conta, dunque, appare essere il tipo di sequenza analitica, che parte dalle cause strutturali di una crisi di sistema per individuare un adeguato insieme di risposte anche istituzionali.

In altri termini, ciò che rileva è la identificazione delle proposte di riforma in relazione alla analisi che le fonda, donde segnalare un sequenza ricostruttiva della crisi come mera crisi di rappresentanza, o, diversamente, individuare più a fondo, in una crisi di sistema economico e sociale prima che politica e istituzionale, la fonte di ipotesi di modernizzazione, offre la possibilità di misurare sia la adeguatezza della risposta sistemiche che si propone in relazione stretta al problema che con essa si intende affrontare; sia, al tempo stesso consente di valutare la efficacia delle soluzioni e il loro portato ideologico, nella misura in cui ad una analisi che inverte il rapporto causa-effetto si fa seguire un corredo di proposte tutte mirate al tema della rappresentanza e della decisione politica in chiave neocorporativa e perciò stesso anticostituzionale (dove il riflesso della necessità di "violare" le regole vigenti di revisione, anche nella forma della loro temporanea sospensione).

Così, sulla scia del rilievo per cui un sistema proporzionale non consentirebbe la formazione di governi stabili, l'opzione proposta per via referendaria è stata imperniata sull'abbandono del principio proporzionalista per l'adozione del principio maggioritario, nel convincimento (indimostrabile) che la selezione per via maggioritaria della rappresentanza favorisca una sostanziale stabilità del sistema politico e delle maggioranze politiche collegate alle funzioni di governo.

Il che, proiettato a tutti i livelli istituzionali, a partire dalla riforma del governo locale, ha "coartato" il pluralismo politico all'interno di uno schema di rappresentanza non necessariamente degli interessi maggiormente diffusi, ma degli interessi tutti minoritari, con premio per quelli tra essi capaci di "coalizzarsi" per concorrere alla guida del Paese. Si compie in tal modo un passaggio chiave da un modello di rappresentanza di *tutti* gli interessi rilevabili in relazione alla base di consenso che rappresentano, ad un modello in cui solo alcuni interessi trovano espressione di rappresentanza, per l'operare del meccanismo maggioritario.

A livello di sistema complessivo, l'operare del principio maggioritario "premia" oggettivamente la convergenza programmatica dei concorrenti, interessati a cercare di ampliare la propria base di consenso mediante approcci più sfumati sui contenuti e sugli impegni elettorali.

Ed è su questa base analitica che prende forma la teoria della c.d. "alternanza" tra gruppi politici concorrenti che si contendono la guida del Paese, i cui elementi di omogeneità entro la prospettiva di modernizzazione (e normalizzazione) del Paese appaiono sostanzialmente sovrapponibili, anche per il progressivo operare di vincoli "esterni" di sistema, che riducono consistentemente la variabilità delle politiche pubbliche adottabili.

¹²³ AA.VV. *La democrazia oltre la crisi di governabilità*, Franco Angeli, 1985; Cfr. *Confindustria per la modernizzazione. Proposte e intese 1992-1995*, Editore SIPI, 1995.

Sulla medesima base teorica trova poi radice il completamento politico del progetto di modernizzazione, destinato a culminare in un assetto di riforme costituzionali imperniante sul concetto di “democrazia decidente”¹²⁴, e destinato a realizzare un rafforzamento delle prerogative del governo in chiave neoparlamentare.

Sul punto si tornerà oltre e più approfonditamente.

Per il momento, ciò che occorre rilevare è che, nelle more di ripetuti e falliti tentativi di modificare la costituzione formale, ciò che intanto prende forma è un sistema politico in cui la competizione assume i toni della concorrenza tra *leaders*, più che fondarsi su contenuti programmatici qualitativamente differenziabili, donde la constatazione che, al tramonto dei partiti del c.d. “arco costituzionale”, i nuovi soggetti partitici affermatasi a metà degli anni novanta, per effetto di percorsi differenti, non offrono alcun riferimento agevolmente rintracciabile di una cultura coerente con la genesi costituzionale, sino a coagulare un terreno comune di riforme affermate come necessarie, in particolare per la seconda parte della costituzione, relativa all’organizzazione dello stato e più precisamente della forma di governo.

Perno del quadro riformatore, tra gli altri, il rafforzamento del ruolo del presidente del Consiglio, delle sue prerogative e dei suoi poteri, e intanto, si propone come evolutiva della costituzione materiale la pretesa investitura diretta del presidente del consiglio sin dalla sua indicazione sulla scheda elettorale.

Sul punto, oltre al dibattito politico, si è esercitata la dottrina con argomentazione finalizzate alla legittimazione o alla contestazione di ogni fondamento costituzionale di quel che appare un elemento di novità capace di condizionare e predefinire la scelta del Presidente della Repubblica nel conferimento dell’incarico e nella nomina del Presidente del Consiglio.

Schematizzando gli schieramenti argomentativi, da un lato vi sono quanti sostengono che il Presidente della Repubblica non potrebbe sottrarsi dal conferire l’incarico a leader dello schieramento vincente sul pian elettorale, ciò che legittimamente trova fondamento nella legge elettorale e nella costituzione materiale o, meglio forse, in una convenzione costituzionale di nuova formazione, in virtù del dato per cui questo convincimento è diffuso e non è da alcuno contestato.

All’opposto si colloca l’argomento del carattere meramente indicativo del contenuto di una scheda elettorale, incapace di “vincolare” le scelte del Presidente della Repubblica in un contesto di democrazia parlamentare.

Nella riflessione sul punto si possono sollevare due osservazioni.

Da un lato, il dato per il quale il Presidente avrebbe l’obbligo di nominare il leader indicato presidente dallo schieramento vincente alle elezioni ha senso compiuto (sul piano politico) in quanto uno schieramento conquisti la maggioranza (relativa) dei voti e la maggioranza (assoluta) parlamentare, il che in un contesto maggioritario accade per l’operare di meccanismi premiali per la più forte delle minoranze. A questa condizione di sistema si potrebbe conseguire quell’esito, ma non necessariamente, bensì per l’operare della “convenzione” connessa alle consultazioni, nella cui circostanza gli esponenti istituzionali dei partiti della coalizione vincente indicherebbero concordemente (confermando in sede istituzionale quanto indicato in sede politica e nella scheda elettorale in aderenza ad una previsione di legge) il “capo della coalizione” come soggetto cui conferire l’incarico e la nomina (anzi, direttamente la nomina, perché potrebbe considerarsi sovrabbondante e non necessaria la fase dell’incarico). Con ciò, tuttavia, si ricadrebbe nell’ambito della Costituzione vigente: il Presidente ha istituzionalmente il compito di nominare il leader che abbia una maggioranza: nelle circostanze descritte, non vi è un obbligo giuridico (e politico) diverso da quello operante in un regime politico a base proporzionale. In questa prospettiva la presunta investitura popolare del Leader appare formalmente irrilevante: l’esito della indicazione convergente da parte dei partiti coalizzati sarebbe stato il medesimo anche in assenza della

¹²⁴ A. PAPPALARDO e L. MATTINA, *Democrazie e decisioni*, Carocci, 1999.

indicazione del nome sulla scheda, per l'operare di una regola (politica e non giuridica) condivisa in sede di costruzione della coalizione¹²⁵.

Una seconda osservazione è possibile sul piano strettamente formale e si ricollega alla valutazione del grado di vincolo gravante sulla scelta della nomina. Quest'ultima è costituzionalmente connessa all'apprezzamento presidenziale circa la probabilità di formazione di un governo capace di avere la fiducia in Parlamento, indipendentemente da ogni riferimento di rango legislativo a qualsiasi indicazione prefigurata anche in sede elettorale.

In sostanza, si ritiene di poter affermare che alla luce della vigente costituzione, il Presidente non vede ridimensionate le proprie prerogative di nomina, pur in presenza di un quadro maggioritario, ma in costanza di un sistema di governo parlamentare che colloca pur sempre nel rapporto di fiducia tra parlamento e governo e quindi essenzialmente nel parlamento, la fonte formale di legittimazione alle funzioni esecutive.

Se questa ricostruzione appare fondata nei termini sopra richiamati, se ne può desumere che, indipendentemente dalla base della rappresentanza, nessuna prerogativa o aspettativa qualificata spetti al leader dello schieramento vincente e, simmetricamente, che l'accesso alla funzione di Presidente del Consiglio dipende dalla capacità politica di ottenere una maggioranza di fiducia, almeno nel momento genetico. Mentre è bensì accettabile l'idea che, in un contesto maggioritario, l'enfasi sulle funzioni di governo gravi essenzialmente sul profilo dell'indirizzo, più che sul coordinamento, in virtù della supposta maggiore omogeneità degli schieramenti politici.

Al qual livello, tuttavia, non ci si può sottrarre dal rilevare che anche in questo assetto di sistema politico l'articolazione pluralista che non trova espressione entro un assetto proporzionale nella forma esplicita della pluralità di partiti, si ripropone con maggiore probabilità *all'interno delle coalizioni e dei singoli partiti coalizzati*, con una divaricazione tra pluralismo sociale e pluralismo politico che proietta entro il quadro istituzionale tutte le contraddizioni che, diversamente, avrebbero trovato esplicita rappresentanza in un assetto proporzionalistico, e ciò in ragione della incomprimibilità (in un regime che si voglia democratico) del pluralismo sociale come espressione della natura articolata e contraddittoria della complessità sociale.

In sostanza, quanto alla formazione dell'organo, si sostiene che essa si compie sul piano tecnico (dal punto di vista della continuità dell'azione amministrativa e dell'imputazione di essa) con la nomina e si perfeziona con il completamento della formazione dell'organo collegiale, al momento del giuramento. Dal punto di vista della legittimazione politico-istituzionale, il governo entra nella pienezza delle attribuzioni con la fiducia delle Camere.

Utilizzando lo schema analitico per il quale il rapporto tra fonti è rapporto tra i poteri che le esprimono formalmente e ribaltandolo nel merito della qualificazione dell'atto, si desume che le qualificazioni tra le quali la dottrina oscilla, definendo atto complesso o composto l'atto di nomina, non sono realmente intelleggibili se non si esplicita che nel primo caso, operano organi di diversa investitura con funzioni differenti, tra i quali si può configurare un rapporto di equiordinazione; mentre nel secondo, come in generale per ogni atto composto, si dovrebbe assumere una sequenza procedimentale informata ad un qualche principio gerarchico tra i poteri coinvolti. Se non si esplicita questo punto, ogni asserzione apparirebbe nominalistica, rispetto, invece, ad un livello di spiegazione che deve riferire al modello istituzionale complessivamente inteso, laddove non sia accolto nel nostro ordinamento il principio di separazione dei poteri, ma quello del loro bilanciamento – ossia: *reciproco condizionamento* – anche in funzione di garanzia (reciproca), tal che questo tipo di procedimenti non possa svolgersi in assenza di “cooperazione” dei poteri medesimi, che potrebbero, in astratto, attivare unilateralmente il blocco della sequenza, aprendo una crisi “costituzionale” nella veste del conflitto tra poteri più che tra attribuzioni. Ipotesi che in sede costituente si risolve nella consapevolezza che le sequenze decisionali, così come l'assetto dei poteri, funziona fisiologicamente – anche in presenza di un conflitto politico che si manifesti particolarmente acceso – sulla base della più radicata e solida condivisione dell'ideologia

¹²⁵ Cfr. M. CARDUCCI, *Gli accordi di coalizione*, Giuffrè, 1988.

costituzionale, che contiene le condizioni della legittimazione del conflitto politico come riflesso del conflitto sociale ed economico, cui sono forniti gli strumenti essenziali per lo svolgersi in un contesto di democrazia sociale (e non solo politica).

Allo stesso modo, rileva il punto dell'ordinamento cui sia imputabile l'iniziativa finalizzata alla formazione dell'atto ed è evidente in questo caso come essa spetti al Presidente della Repubblica non in quanto potere sovraordinato, ma in ragione delle funzioni di garanzia di continuità dell'ordinamento, sin'anche sul piano del "disbrigo degli affari correnti", di cui è investito il ministero uscente. E, similmente, si spiega la "razionalità" (costituzionale) della "controfirma" del nuovo Presidente, che sottoscrive l'atto di dimissioni del Presidente uscente (*dopo* che questi ha controfirmato la nomina del nuovo Presidente), proprio nella prospettiva di non offrire soluzioni di continuità alla sequenza delle funzioni di governo, che, nel caso di soluzione opposta, si interromperebbero per riprendere.

4.2 I rapporti tra Presidente e Componenti dell'organo collegiale: nomina e revoca dei ministri

Dunque, sul piano strettamente formale, inerente alla qualificazione della natura dell'atto di nomina, ai sensi della vigente costituzione (art. 92), il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio (incaricato) e, su proposta di questo, nomina i ministri.

Diversamente da quanto si registra nell'ordinamento a base statutaria, secondo cui intervenuta la designazione, il presidente incaricato dà seguito alle proprie consultazioni, presentandosi al Capo dello Stato con la lista dei Ministri, cui, una volta approvata, segue la nomina simultanea di Presidente e Ministri; nell'ordinamento repubblicano le due fasi appaiono formalmente distinte, e con distinti effetti, sebbene funzionalmente connesse.

In termini sostanziali, l'atto di nomina del Capo dello Stato conferisce al Presidente il potere di proporre – prelieve consultazioni, in quanto titolare dell'organo – la lista dei ministri.

I Ministri vengono nominati dal Capo dello Stato con atto successivo e distinto dal primo.

La nomina appare come piena attribuzione del potere di scegliere i Ministri e non pare configurarsi alla stregua di una mera designazione, come è naturale secondo statuto, per la contestualità della nomina del Presidente e dei singoli ministri.

Allo stesso tempo, non pare utilizzabile lo schema della nomina condizionata, desunta dalla formula della "accettazione con riserva" correntemente utilizzata, perché non prevista dalla costituzione.

Nel caso di crisi di governo, dunque, alla luce della norma costituzionale richiamata, la sequenza "fisiologica" appare la seguente: il governo esistente non ha più la fiducia del parlamento (o ritiene che così sia, nel caso prevalente delle crisi extra parlamentari) e il presidente uscente rassegna le dimissioni nelle mani del Capo dello stato, che le accetta, pregandolo di seguire gli affari correnti (disbrigo della ordinaria amministrazione, secondo correttezza istituzionale).

Dopo le consultazioni, il Capo dello stato nomina il nuovo Presidente del Consiglio con atto controfirmato dal Presidente del Consiglio uscente (perché non c'è ancora il nuovo governo in quanto è vero che è stato nominato il nuovo presidente, ma mancano i Ministri, non vi è stato giuramento e, soprattutto, non vi è stato il pronunciamento delle camere sulla fiducia), a conferma della correttezza formale del procedimento di nomina medesimo.

Il Presidente del consiglio nominato propone al Capo dello Stato la lista dei ministri per la loro nomina, che interviene dopo il giuramento.

Alla luce della sequenza, l'atto di nomina pare configurarsi come atto complesso, ossia come molteplicità di atti rivenienti da soggetti diversi, omogenei nei contenuti e nella forma, aventi la medesima "causa" giuridica e tendente a realizzare i medesimi effetti¹²⁶.

¹²⁶ PREDIERI, cit., confuta sia la qualificazione di atto di controllo sia quella di atto composto in senso stretto, 106 – 117.

A questo punto, seguendo lo schema inizialmente proposto, si tratta di esaminare come si compia il completamento dell'organo collegiale, mediante l'attivazione del potere di proposta dei Ministri che è attribuito al Presidente in virtù della nomina presidenziale, e va, così, rilevato **il profilo dei rapporti tra Presidente del Consiglio e Ministri**, in quanto organi distinti (ragione per cui il Consiglio dei Ministri è configurabile come organo di organi).

Nel momento in cui il Presidente del Consiglio è nominato, per effetto della nomina egli acquisisce tra gli altri (ma il primo a dover essere esercitato) il potere di proporre al Presidente della Repubblica i Ministri, insieme ai quali compone l'organo collegiale.

Su questo piano, in particolare, è noto che spetta al Presidente del Consiglio "proporre" i ministri alla nomina del Presidente della Repubblica.

Alla luce di questa sequenza, la dottrina qualifica tra gli "atti complessi", formalmente attribuiti al Presidente della Repubblica, ma sostanzialmente riconducibili al Presidente del Consiglio l'atto di nomina ministeriale.

Poiché il potere di nomina spetta al Presidente della Repubblica, mentre il potere di proposta spetta al Presidente del Consiglio, non si configura nel vigente ordinamento l'ipotesi per la quale il Presidente del Consiglio possa "revocare" un Ministro del proprio governo, come invece è ammesso per i sottosegretari.

Invero, sul punto, la dottrina non ha espresso orientamenti unanimi.

Da un lato, si è sostenuto¹²⁷ che il silenzio del testo costituzionale – interpretato alla stregua di una omissione consapevole - vale ad escludere l'ipotesi che il Presidente del Consiglio possa proporre la revoca di un Ministro e che il potere di revoca non appaia comunque coerente con il principio di collegialità cui il disegno costituzionale ispira in prevalenza (Art. 95 Cost.) la costruzione del Governo, attribuendo all'organo collegiale nel suo insieme un carattere preminente che, sostanzialmente, non consente al Presidente del Consiglio un ruolo gerarchicamente sovraordinato a quello dei ministri.

In particolare, secondo questa impostazione analitica, la revoca sarebbe preclusa, oltre che dalla "lacuna" normativa, anche su un piano sistematico dalla circostanza che, successivamente alla nomina, con l'approvazione della mozione di fiducia, il rapporto fiduciario si instaura tra il Parlamento ed il Governo nel suo complesso e non rispetto ai singoli ministri. In questa prospettiva, il voto di fiducia sarebbe indissolubilmente legato alla specifica composizione della compagine di Governo cui la fiducia è accordata e, di conseguenza, ogni modificazione a detta composizione comporterebbe una novazione del rapporto fiduciario.

Diversa appare, pertanto, la soluzione secondo la medesima logica di questa argomentazione, se il rapporto fiduciario si riconfiguri tra il solo presidente del consiglio e il Parlamento, ciò che con evidenza l'attuale Costituzione non considera. Ma al tempo stesso, in questo contesto ipotetico rendendosi possibile la proposta di revoca verrebbe il parallelo a mancare ogni fondamento per la configurabilità della mozione di sfiducia al singolo ministro.

Dall'altro, si registra una interpretazione¹²⁸ per la quale un potere di proporre la revoca sarebbe implicitamente previsto dall'art. 92 Cost., in quanto simmetrico e perciò naturalmente correlato a quello di proporre la nomina, desumibile, per altro verso, dalla particolare responsabilità sussistente in capo al Presidente del Consiglio del mantenimento dell'unità nella direzione della politica generale del Governo e in relazione al mantenimento del rapporto fiduciario.

¹²⁷ Tra gli altri, GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 908; PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano 1970, p. 694 e segg.; VILLONE Art. 94 in *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma 1994 p. 273 e segg.

¹²⁸ Tra gli altri, GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano 1972, p. 120; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1975, p. 553.

Come è evidente, vi sono argomentazioni strutturate su ciascuno dei versanti, con ragioni che però non appaiono del tutto integralmente appaganti.

Per un verso, appare ragionevole che il Presidente del Consiglio possa proporre la revoca di un Ministro al Presidente della Repubblica, con atto motivato in relazione ai presupposti costituzionalmente rilevanti, in ordine cioè essenzialmente alle forme in cui si manifestino profili lesivi dell'unità dell'indirizzo politico del Governo. Tuttavia, in questa argomentazione si colloca implicitamente un parametro centrale per una corretta valutazione, della sequenza di revoca, che può essere definito in relazione ai caratteri propri del sistema politico-istituzionale.

Più chiaramente, come si desume dalla sostanziale assenza di precedenti, l'ipotetico dissenso del singolo ministro è risolto sul piano politico senza il ricorso all'istituto della revoca, nella misura in cui sia operante il principio collegiale in prevalenza su quello monocratico, in presenza di governi di coalizione (multipartitici), in cui il singolo Ministro è espressione della delegazione politica della singola componente partitica. Occorre, cioè ricordare, come nella prassi politico-istituzionale la "scelta" dei Ministri è operata dal partito che aderisce alla maggioranza, che ne designa il nome al Presidente del Consiglio, il quale la "accoglie" a suggello dell'accordo politico-programmatico che regge la sua maggioranza. Quindi, la sequenza analitica corretta, induce a ritenere che nessun potere di proposta di revoca ministeriale sia configurata nella costituzione, nella misura in cui il Costituente ha innanzi ai propri occhi un sistema pluripartitico entro cui si svolge la dialettica tra le forze politiche alla ricerca di un equilibrio di maggioranza.

Diversamente si potrebbe ritenere – e cioè assumere come esistente pur implicitamente il potere di proposta di revoca – esemplificando, a condizione che vi sia un assetto politico di tipo bipartitico, con tendenziale coincidenza tra leadship e premiership, poiché solo in tali circostanze è ragionevole desumere che la sostituzione di un Ministro non implicherebbe l'alterazione di equilibri politici interpartitici, ma al massimo intrapartitici, scaricando entro il partito del premier il problema del nuovo equilibrio politico, ma in condizioni di apparente relativa irrilevanza per il programma di governo.

Il punto che emerge da questa riflessione è che in presenza di una Costituzione formale invariata nelle disposizioni rilevanti in tema, il dato offerto da un sistema politico di tipo bipolare, ancorato a una forma-partito generalmente più verticale nella catena di comando, offre senz'altro ragioni a sostegno del potere di revoca, ma non completa il circuito politico-istituzionale che la configurazione razionale di tale facoltà richiede.

Allo stesso modo, appare ragionevole evidenziare come il problema possa imporsi alla condizione di un assetto di coalizione che abbia elementi di eterogeneità politicamente rilevanti.

In sostanza, l'idea è che nell'ordinamento vigente, nonostante la riconfigurazione bipolare del sistema politico di riferimento, non sia perciò solo costituzionalmente fondato il potere di proporre la revoca, che deve perciò ritenersi non sussistente.

Diversamente, per quanto la Costituzione non espliciti la attribuzione del potere di chiedere la revoca dei ministri, se si ritiene tuttavia che nelle condizioni attuali esso sussista implicitamente, allora è ragionevole che esso spetti all'organo titolare del potere proporre la nomina, anche alla luce della considerazione per la quale spetta all'organo che ha emanato un atto il potere di revocare l'atto medesimo con un atto equiordinato, con la cautela che in questo caso appare necessaria sul piano della motivazione degli atti, nella misura in cui la revoca debba intendersi in senso tecnico, ossia come ritiro di un atto – originariamente valido e opportuno – alla luce di nuove valutazioni o sopravvenute modificazioni oggettive, capaci di determinare una riconfigurazione dell'interesse pubblico, cui l'atto sia preordinato.

In una lettura che si fondasse sul mero livello "amministrativo" della sequenza, cui non sfuggirebbe né l'ipotesi di ammettere un potere implicito né l'opposta di escluderlo, rimarrebbe valida l'osservazione per la quale, in quanto si producano *"sopravvenute modificazioni esterne"*

obbiettivamente accertabili e non previsti come motivi di estinzione al momento dell’emanazione dell’atto di nomina” (sfiducia cui i ministri rifiutano di essere conseguenti, dimettendosi), la revoca non solo sia ammissibile ma apparirebbe necessariamente attivabile da parte del Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio, almeno in ipotesi “di scuola”, in cui vi sia stata sfiducia verso il governo o il suo presidente, che comporta la revoca dell’intero governo; o, nel caso di una mozione di sfiducia individuale cui non facciano seguito le dimissioni del ministro sfiduciato

Questo appare l’ambito oggettivo di applicazione del potere presidenziale di revoca, che fa emergere il ruolo di proponente del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Rimane valida l’osservazione, peraltro, in ordine alla quale poiché la carica di Ministro deriva da una proposta del Presidente del Consiglio, il Ministro non “dispone” della propria carica istituzionale e dunque è ragionevole desumere che non possa “insistere” nel ruolo in presenza di una proposta di revoca che sia fondata sulla affermata lesione dell’unità degli indirizzi politici.

In astratto, trattandosi di sequenza procedimentale che non si sottrae ai principi generali in tema di garanzie procedurali per i soggetti coinvolti, è possibile prefigurare un passaggio in cui il ministro interessato possa fare i propri rilievi.

D’altra parte, trattandosi di dinamiche fortemente permeate da ragioni di ordine politico, non è meno verosimile che tali profili siano espressi nella dimensione politica, più che su quella istituzionale, nella circostanza della “discussione” parlamentare della mozione.

Simmetricamente, ricevuta la proposta di revoca, il Presidente della Repubblica attiva le proprie funzioni di garanzia, e, qualora non riscontri violazioni di specifiche norme procedurali, non può sottrarsi dalla emanazione dell’atto di revoca.

Sempre in relazione alla “lesione” dell’unità dell’indirizzo di governo, l’ipotesi della richiesta di revoca dell’incarico ministeriale è uno strumento alternativo a quello delle dimissioni del Ministro dissenziente, caso nel quale l’iniziativa è imputata direttamente al ministro stesso e vede nel Presidente del Consiglio il destinatario delle dimissioni ed il luogo in cui si forma un atto di richiesta di revoca al Presidente della Repubblica.

Quando, invece, in presenza di lesione dell’unità dell’indirizzo politico di governo, il ministro “rifiuti” di dimettersi e il Presidente del Consiglio non attivi la proposta di revoca, oppure nel caso in cui non vi sia stata rottura dell’unità dell’indirizzo politico, ma una critica individuale all’operato di un ministro che non dispone – egli solo - della fiducia parlamentare, allora è attivabile lo specifico strumento della “mozione di sfiducia individuale”, in alternativa ad una scelta con la quale il Presidente del Consiglio o il Parlamento decidano di porre una mozione di fiducia sulla responsabilità dell’intero governo¹²⁹.

¹²⁹ La prassi è costantemente apparsa conforme al primo dei due orientamenti, non essendosi mai provveduto alla sostituzione di un ministro in assenza delle dimissioni del ministro uscente; pur se è vero che, in alcuni casi, il Presidente del Consiglio ha invitato alle dimissioni il ministro. Una significativa eccezione è costituita dalla vicenda originata dall’approvazione da parte del Senato – il 19 ottobre 1995 – di una mozione di sfiducia individuale nei confronti del ministro di grazia e giustizia *pro tempore* Mancuso. Non essendo sopravvenute le dimissioni del ministro a seguito del voto parlamentare il Presidente della Repubblica, con decreto in data 19 ottobre 1995, conferì al Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* Dini, su sua proposta, la titolarità *ad interim* del Ministero di grazia e giustizia. Il giudizio per conflitto di attribuzione sorto nell’occasione venne definito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 7 del 1996. In essa la Corte dichiarò che spetta al Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sostituire il Ministro nei cui confronti una Camera abbia approvato una mozione di sfiducia, quando questi non si sia dimesso. Nella sentenza, la Corte conferma, in primo luogo, la conformità a Costituzione dello strumento della mozione di sfiducia nei confronti di un singolo ministro, e ricorda come, a seguito dell’approvazione di tale mozione, le dimissioni del ministro costituiscano atto dovuto. Ne consegue che, poiché la revoca della fiducia, che esaurisce i suoi effetti nell’ambito del rapporto Parlamento-Governo, non comporta la caducazione dell’atto di nomina, in mancanza delle dimissioni il Presidente della Repubblica, nell’esercizio dei poteri tipici del ruolo suo proprio di garante della Costituzione, all’esito di un procedimento complesso – attivato dalla presa d’atto della sfiducia espressa dal Parlamento nei confronti del Ministro della giustizia, e su iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri –, investito della proposta di sostituzione, solleva il Ministro dall’incarico e provvede alla sua sostituzione in conformità.

In sostanza, sia la revoca, sia le dimissioni, sia la mozione di sfiducia individuale, pur nella differenziata sussistenza di presupposti giuridici e politici, pongono sul piano strettamente politico-istituzionale il problema del rapporto tra vicenda specifica e permanenza in carica della compagine governativa nel suo insieme: l'ordine di valutazioni da compiere attiene infatti ai rapporti di forza politici alla base degli assetti di maggioranza-minoranza (e governo-opposizione) che si configurano *prima e dopo* il mutamento eventuale della composizione ministeriale, avendo sempre chiaro che è il rapporto di fiducia a reggere l'equilibrio istituzionale, e che nella sezione della Costituzione dedicata al Consiglio dei Ministri il riferimento prevalente appare quello al Governo, in quanto organo collegiale per il quale, sempre nella stessa prospettiva, il venir meno del rapporto di fiducia verso il singolo ministro non coinvolge necessariamente l'intero governo e non implica necessariamente lo scioglimento delle Camere.

4.3 Ancora sul potere di nomina e revoca

Alla ricostruzione poco sopra operata, è possibile associare una lettura coordinata delle disposizioni costituzionali vigenti, tenendo anche conto dell'assestamento maturato dal procedimento di formazione dell'organo, per effetto delle sequenze politico-istituzionali sperimentate.

Posto, sempre, che l'art. 92.2 Cost. nulla dispone oltre la materia della nomina e con le osservazioni che in tema si sono già accennate, si deve rilevare che la formazione dell'organo si compie con ampio ricorso alla prassi costituzionale. Intervenuta una crisi di governo, si aprono le consultazioni del Capo dello Stato, finalizzate alla individuazione del possibile equilibrio politico-parlamentare la cui realizzazione sia affidata alla personalità che abbia la fiducia delle due camere. Terminata la fase ricognitiva, stando alla lettera della Costituzione nella ricostruzione sopra operata, il Capo dello Stato potrebbe nominare (oralmente) il Presidente del Consiglio, affidandogli l'incarico di formare il nuovo governo, cui seguirebbe l'atto (complesso) formale di nomina di cui si è detto e attendere che questi gli proponga la lista dei ministri.

In altro passaggio la C. C.le, riconosce come la responsabilità singolare del ministro abbia un suo autonomo rilievo anche in correlazione *“all'azione politica del governo nella sua collegialità, dando luogo non solo ad una sua specifica legittimazione sul piano del conflitto con le Camere – come asserito dal ricorrente – ma comportando anche peculiari implicazioni ... sul piano della responsabilità individuale”*. In tal modo la Corte ribadisce la propria interpretazione dell'art. 95 Cost. (v. Sentenza n. 420/1995), secondo il quale *“l'indirizzo politico di governo (collegialmente deliberato dal Consiglio dei Ministri) è, per ciò che riguarda la sua attuazione, assicurato, non solo dalla responsabilità solidale del governo, ma anche da quella propria del presidente del consiglio e dalla responsabilità individuale dei ministri come “vertici dei dicasteri”*”. In generale, al mutamento soggettivo di una componente della compagine governativa si assegna il termine di “rimpasto”: più correttamente, on il termine rimpasto si definisce comunemente un mutamento parziale della compagine governativa senza che ne venga alterata la struttura fondamentale, né che si interrompa il rapporto di fiducia. Ciò non esclude che venga rinnovato il rapporto fiduciario tra il Parlamento e il Governo, dopo un dibattito parlamentare. Nei casi che storia repubblicana ha offerto di modificazioni della compagine governativa a secondo del loro impatto sulla struttura del Governo e sulla maggioranza parlamentare, che vanno dalla sostituzione di un ministro per motivazioni non politiche, mediamente risolta con l'affidamento dell'incarico *ad interim*; alla sostituzione di uno o più ministri a causa di divergenze del singolo ministro o di una delegazione di ministri sull'indirizzo politico del Governo; non paiono ravvisabili costanti elementi per una analisi condivisa, benché siano ravvisabili alcuni di elementi ricorrenti. La dottrina prevalente ritiene che non sussista obbligo del Governo di sottoporsi ad un voto di fiducia nel caso di rimpasto, anche se il Governo potrebbe in ogni caso chiedere alle Camere di verificare la permanenza del rapporto di fiducia. Spetta alle Camere, in seguito alla comunicazione del Governo, aprire un dibattito parlamentare, ove venga considerato necessario, ed eventualmente accertare attraverso gli strumenti costituzionali e regolamentari il sussistere del rapporto di fiducia. Solitamente il Presidente del Consiglio dà comunicazione alle Camere dell'avvenuto rimpasto. Quando le Camere sono riunite, l'annuncio viene dato dal Presidente del Consiglio oralmente o tramite un ministro; quando sono chiuse si fa ricorso a comunicazione per lettera ai Presidenti delle due Camere, senza dover attendere la ripresa dei lavori parlamentari.

Nella prassi, si è registrato, diversamente, che l'individuazione della personalità investita della formazione del nuovo governo riceva un incarico orale accettato con riserva, che sarà sciolta con esito positivo solo al riscontro della sussistenza di una maggioranza parlamentare su un programma e su una compagine ministeriale: solo successivamente interviene la nomina con atto formale del Capo dello Stato.

In sostanza, la conclusione del procedimento di formazione dell'organo di governo si definisce mediante l'emanazione di un decreto del Capo dello Stato di nomina del nuovo Presidente del Consiglio, controfirmato da quest'ultimo (nei termini di un atto di investitura "recettizio"); cui segue l'emanazione di un secondo decreto di nomina dei singoli ministri ed infine, formatosi completamente il nuovo Governo, quello di accettazione delle dimissioni del governo uscente, rimasto in carica per i disbrigo degli affari urgenti e indifferibili e per l'ordinaria amministrazione, in sostanziale attuazione del generale principio di continuità amministrativa.

I decreti di nomina del nuovo governo acquistano efficacia piena col giuramento dei ministri, operante alla stregua di condizione sospensiva di efficacia.

In linea di massima, pare di poter affermare che, in sede di formazione dell'organo, nel silenzio parziale della Costituzione, operi un sostanziale principio di simmetria: il Presidente del Consiglio è nominato dal Presidente della Repubblica su indicazione dei gruppi parlamentari, disposti ad esprimere un voto di fiducia; in questo caso la nomina è "unidirezionale", non comprende il corrispettivo potere di revoca e ciò in quanto la base di legittimazione del PDCM è nella fiducia Parlamentare, al qual livello è operante la simmetria di cui si diceva. Al potere di nomina del Presidente della Repubblica corrisponde il dovere di accettare le dimissioni del PDCM che non ha più la maggioranza politica iniziale, ferma restando ogni valutazione in merito alle modalità con le quali il Presidente della Repubblica decide di "gestire" la crisi. Sul piano formale, dunque, alla nomina presidenziale corrisponde il dovere di accettare le dimissioni, non il potere di revoca; al secondo livello, su proposta del PDCM vengono nominati i ministri; e sempre su proposta del PDCM il Presidente ha il dovere di disporre la revoca.

A questo livello ricostruttivo della disciplina costituzionale relativa alla formazione dell'organo è possibile associare alcune riflessioni relative alla "dimensione politica" del meccanismo di nomina e revoca dei ministri (analogamente a quanto sopra accennato in relazione al Presidente del Consiglio).

Un primo rilievo pare necessario alla conformazione del sistema politico in relazione al quale la proposta di nomina è destinata ad operare, distinguendosi il caso in cui un governo di coalizione si sia formato in un sistema di rappresentanza a base proporzionale in un contesto di multipartitismo accentuato, dal caso di un governo di coalizione formato in ragione ad una rappresentanza di tipo maggioritario, pur sempre in regime di assetto pluripartitico.

Nel contesto del primo assetto del sistema politico, continuativamente operante nel Paese nel primo cinquantennio repubblicano ('45 - '94), è bene ricordare come la nomina dei ministri non abbia sostanzialmente i caratteri della "scelta" da parte del Presidente del Consiglio, il quale nel comporre la compagine collegiale tiene conto dei rapporti di forza politici interni alla coalizione che esprime la maggioranza parlamentare cui riferisce la fiducia (genetica) al governo. E la valutazione dell'atteggiarsi dei rapporti di forza poggia non già sul mero dato quantitativo del consenso (proporzionalmente) acquisito nella tornata elettorale, quanto, anche sul "peso" marginale che forze minori sono in grado di esprimere in relazione inversa (in termini dimensionali) alla necessità della loro presenza nella maggioranza di governo. Alla luce di questo rilievo, è evidente che la scelta dei singoli ministri sia formalmente imputabile al Presidente del Consiglio, ma sia sostanzialmente rimessa alla "designazione" che ciascun partito componente la coalizione esprime, secondo autonome valutazioni attinenti agli equilibri politici interni al partito medesimo.

In un contesto di questo tipo, la nomina ministeriale sancisce un accordo politico che si estende dal programma di azione del governo (concordato tra i partiti della coalizione) alla individuazione della

frazione del singolo partito cui è “assegnata” la nomina ministeriale, anche in considerazione degli interessi rappresentati nel partito dalla frazione. Il risultato della complessa composizione dell’organo consente di allineare il programma di azione alla natura degli interessi rappresentati nelle singole frazioni dei partiti coalizzati (più che viceversa), conseguendo il risultato di esprimere nella maggioranza parlamentare la associazione di interessi in grado di esprimere il consenso istituzionalmente necessario. In tal modo, il pluralismo degli interessi mediati dal soggetto partitico pur in forma di frazione trova una composizione nel programma di governo e riflette entro le istituzioni il consenso socialmente necessario alla base politica del governo.

In un contesto partitico pur sempre pluralistico ma a base maggioritaria, l’operatività sostanziale della scelta ministeriale è sostanzialmente la medesima, ciò che muta essendo il modo in cui gli interessi rilevanti per la formazione del consenso sono materialmente selezionati. Infatti, in un contesto maggioritario, opera una sostanziale selezione degli interessi capaci di imporre la propria rilevanza in funzione del peso del consenso espresso.

La differenza che ne deriva, dunque, appare la seguente: il meccanismo di scelta ministeriale in un contesto proporzionale immette nel governo *tutti* gli interessi pluralisticamente rappresentati in sede politica (per quanto singolarmente minoritari nella società) e ad essi corrisponde effettivamente una maggioranza politica in parlamento e nella società; in un contesto di rappresentanza a base maggioritaria, solo gli interessi relativamente più rappresentativi trovano espressione sovrastimata in sede politica e quindi *non tutti* gli interessi socialmente diffusi. Ne deriva che l’indirizzo politico collegiale è strutturalmente parziale, rispetto al contesto proporzionale.

Inoltre, poiché il meccanismo selettivo opera per l’intera rappresentanza parlamentare, comprensiva delle opposizioni e delle minoranze, il risultato è che la formazione dell’indirizzo politico che si forma nella dinamica Parlamento-Governo è - nel caso maggioritario - *meno inclusiva* della pluralità degli interessi politicamente organizzati e, quindi, a minor contenuto di qualità democratica.

Ove si prenda in esame l’operare del potere di revoca, nei termini formali sopra richiamati, si può rilevare che le valutazioni intorno al presupposto del venir meno dell’unità degli indirizzi di governo si articolano in relazione all’assetto del sistema politico in termini analoghi e simmetrici rispetto alla nomina, nel senso che la singola revoca incide potenzialmente sull’intero equilibrio della compagine di governo.

In sostanza, il rapporto tra sistema politico e sistema istituzionale come sopra ricostruito rispetto al potere di nomina ministeriale non pare seguire percorsi nettamente distinti, se non in relazione al diverso rilievo della qualità e della molteplicità degli interessi ai quali si assegna un peso (politico) significativo, segnando una sostanziale invarianza della dinamica tra le due dimensioni, ma in presenza di un grado di complessità nella composizione del governo connessa alla quantità degli interessi da raccordare.

Da questo punto di vista, il potere formale di nomina ministeriale non pare avere una “coestensione” sostanziale, in presenza di un sistema politico multipartitico, indipendentemente dalla base proporzionale o maggioritaria della rappresentanza.

Questa osservazione consente di evidenziare come il potere di proporre la nomina e la revoca di un ministro si atteggierebbe in un contesto politico segnato dalla presenza di un partito a “vocazione maggioritaria”, che consegua la maggioranza assoluta dei consensi in un sistema proporzionale o la maggioranza relativa in un assetto maggioritario, in grado di produrre una autosufficienza politica nella formazione della maggioranza parlamentare.

In tale ipotesi, la formazione dell’indirizzo politico nel continuum tra rappresentanza di interessi (omogenei o meno), consenso elettorale maggioritario, partito politico, leader del partito e maggioranza parlamentare determinerebbe il restringersi – verosimilmente – l’area delle negoziazioni necessarie alla formazione del governo al solo ambito del partito maggioritario e, in

presenza di una leadership predefinita, potrebbe prefigurare una coestensione del potere di proposta formale alla “discrezionalità politica” della scelta ministeriale, sia per la nomina, sia per la revoca.

Ancora, in relazione a questo parametro, si può desumere che: poiché in un assetto pluripartitico non vi è coestensione in tema di potere di proposta e di revoca e sostanzialmente la scelta ministeriale è “vincolata” politicamente al consenso dei partiti coalizzati, il Presidente del Consiglio non ha, per questo aspetto, una posizione sovraordinata: non è necessario che la abbia, ai fini della formazione dell’organo e, soprattutto, la costituzione non dispone che l’abbia.

Contestualmente, è da evidenziare come la divaricazione registrata tra potere di proposta formale e scelta sostanziale del ministro sia segnata da una legittimazione politica diversa del ministro in relazione al Presidente, nella misura in cui per il primo è sufficiente la organicità agli interessi di cui è espressione a livello partitico, mentre per il secondo ciò che rileva è la sua capacità di mettere in equilibrio interessi eterogenei, nel tentativo della loro composizione del quadro del programma politico di governo.

Diversamente, nell’ipotizzato scenario di un partito maggioritario, si registrerebbe una dinamica opposta, in ragione della quale poiché il grado di libertà della scelta nella composizione soggettiva dell’organo collegiale è maggiore rispetto al caso del pluripartitismo, dovendo il Presidente “trattare” soltanto in relazione agli equilibri interni al partito di appartenenza, lo iato tra potere formale di nomina e potere sostanziale di scelta – pur sussistendo – appare meno esteso, con effetti diretti sulla relativa sovraordinazione del Presidente del consiglio in quanto organo cui è formalmente imputata l’attivazione del potere di nomina.

4.4 Le attribuzioni proprie del Presidente in tema di indirizzo politico e in quanto vertice di un organo collegiale

Il tema della revoca, nei termini essenzialmente richiamati, riferisce più in generale agli effetti della responsabilità ministeriale sull’unità degli indirizzi politico amministrativi, il che porta direttamente al tema dei poteri genericamente qualificabili come poteri di “coordinamento” sino alla individuazione dell’eventuale strumentario per dirimere eventuali conflitti all’interno della compagine collegiale, come specifica espressione delle più generali attribuzioni connaturate alle funzioni di “vertice” di un organo collegiale.

L’archetipo delle attribuzioni in parola, quanto alla rilevanza degli effetti che ne scaturiscono, sono misurabili sul piano delle modalità di risoluzione del conflitto, vertente sugli orientamenti o sugli atti di un singolo ministero.

In precedenza, ai sensi del R.D. del 1901, in caso di conflitto di attribuzioni o di competenza o di atti, la questione era rimessa alle decisioni del Consiglio, che dirimeva la vicenda, statuendo la competenza, anche alla luce della preminenza del presidente del consiglio in caso di parità, come normalmente accade negli organi collegiali.

La L. del 1925, all’art. 3 disciplinando il conflitto tra ministri, attribuisce al Capo del Governo il potere di decidere su di esse, con ciò rendendo giuridicamente impossibile una crisi di governo per dissidi interni al Consiglio¹³⁰, accanto ad un profilo di indubbia superiorità del Presidente del Consiglio.

In altri termini, sia nel caso di conflitto tra pretese o attribuzioni materiali tra ministeri, sia nel caso di divergenze politiche tra alcuni componenti, l’ordinamento autoritario a base statutaria individua nel Capo del governo il centro di imputazione del potere decisionale di risoluzione di ultima istanza, quando ogni mediazione o sintesi si sia rivelata non percorribile. La prospettiva di sostituzione dei

¹³⁰ PREDIERI, 87.

ministri dissenzienti, sia per “revoca”, sia per dimissioni, di per sé non implica la caduta del governo.

Diversamente, si dovrà osservare che se i rapporti politici di forza si sviluppano in termini per i quali il Presidente del Consiglio si trovi inopinatamente in minoranza nel Collegio, secondo la lettera dal R.D. del 1901, il Presidente è tenuto a cedere e, conseguentemente dimettersi, anche richiamando la soluzione collegiale al conflitto che lo veda in minoranza¹³¹.

Per completare il quadro dei poteri attribuiti dalle disposizioni costituzionali al Presidente del Consiglio, occorre ora concentrare rapidamente l'attenzione sul ventaglio di attribuzioni in tema di direzione, unitarietà, coordinamento, distinguendo un profilo politico istituzionale da una dimensione più strettamente riferibile al Governo, in quanto vertice della amministrazione dello Stato.

Il dato testuale di partenza è offerto dal tenore delle disposizioni ex art. 95, secondo il quale, come noto, spetta al Presidente la direzione della politica generale del governo, di cui è chiamato a garantire l'unità di indirizzo politico e amministrativo, mediante l'attivazione di propri poteri di promozione e coordinamento.

In prima approssimazione, pare di poter intendere che la funzione direttiva si collochi in modo servente rispetto all'“indirizzo politico” e che la politica generale del governo sia per ciò la parte “esecutiva” dell'indirizzo politico generale, alla cui determinazione il governo concorre insieme al Parlamento, nella definizione del programma politico della maggioranza di riferimento.

“Dirigere” (un indirizzo politico) non è identico a “definire” (determinare un indirizzo politico). Inoltre, l'indirizzo politico si forma “prima” del governo, in base ad un accordo sul programma tra le forze politiche della futura maggioranza. Questo è sufficiente, da questo angolo di osservazione, per escludere - nell'attuale assetto della forma di governo - che la titolarità dell'indirizzo politico sia imputata (quantomeno esclusivamente) al Presidente del Consiglio.

Quindi il potere di direzione del Presidente ha come proprio contenuto l'indirizzo politico predefinito e consiste nella esplicitazione di esso nelle singole decisioni adottate dall'organo di governo, nel quadro del programma politico di governo.

In relazione alla funzione di direzione, tra le attribuzioni del Presidente si possono senz'altro individuare, tra le più significative quelle destinate ad esplicarsi nei confronti degli altri due organi di governo, in relazione al ruolo funzionalmente apicale assegnato dalle norme; e, sul piano politico, quelle relative alla iniziativa legislativa e ai poteri regolamentari.

Quanto al primo dei due ambiti indicati, un rilievo principale deve assegnarsi alle attribuzioni in tema di “**promozione e coordinamento**”, preordinate allo “scopo” della “unità di indirizzo politico ed amministrativo”.

Sia consentita, sul punto, una precisazione che non appare meramente semantica: laddove la Costituzione indica tra le attribuzioni proprie del Presidente del Consiglio la “promozione”, intende verosimilmente indicare un generale potere di “impulso”, ossia di attivazione delle funzioni specifiche di governo. In questa accezione, l'attivazione delle funzioni (impulso) può tenersi distinto dai “contenuti” che ad esso si accompagnano, la cui definizione si deve riferire al “programma” di governo, sul quale il Parlamento esprime la propria fiducia.

¹³¹ Il quesito se tale disciplina sia vigente all'indomani dell'emanazione della Costituzione, in guisa da integrarne la configurazione, ha avuto riscontro positivo in Predieri, secondo il quale l'art. 3 della L. del 1925 è in parte in vigore, ancora all'indomani della nuova costituzione: in tal caso, nelle stesse condizioni, purchè non venga meno il rapporto fiduciario del Re, il Presidente non è tenuto a dimettersi, ma semmai ottiene le dimissioni dei ministri dissenzienti anche se in maggioranza, stante il controllo del Presidente sul partito unico.

Questa interpretazione appare coerente con quanto sopra richiamato in tema di potere direttivo. Quanto al coordinamento, facendo leva sui contributi prodotti dalla migliore dottrina (Ottaviano, Bachelet e Cammelli), per quanto qui rilevi, deve intendersi alcunché di qualitativamente differente dalla “collaborazione”, laddove il coordinamento alluda alla equiordinazione dei soggetti coinvolti, mentre la seconda prefiguri una relativa sovraordinazione dell’organo monocratico di vertice. La ricomposizione unitaria delle due dimensioni funzionali come sopra esplicitate e la loro attribuzione ad un unico centro di imputazione non pare, perciò, sufficiente a definirne la natura sovraordinata del Presidente, poiché nulla aggiunge al tipo di strumenti tipicamente propri del vertice di un organo collegiale, attribuitigli dalle norme preordinatamente al funzionamento dell’organo collegiale in quanto tale.

Accanto ad un generale potere di promozione e coordinamento – tipico, dunque, del vertice di un organo collegiale - va rilevato **il profilo dei rapporti tra Presidente del Consiglio e Ministri**, in quanto organi distinti sul piano funzionale e sul piano amministrativo (ragione per cui il Consiglio dei Ministri è configurabile come organo di organi).

Sul punto, l’art. 95.1 cost. disponendo che il Presidente “dirige la politica generale del governo e ne è responsabile. Mantiene l’unità di indirizzo politico ed amministrativo del governo, promuovendo e coordinando l’attività dei ministri”, impone di concentrare l’attenzione **sull’oggetto del potere di direzione** (e promozione e coordinamento), **rappresentato dall’attività** (politica e amministrativa) **dei ministri (art. 95.2 Cost.)** rilevando, al tempo stesso, con ciò che l’**oggetto del potere direttivo**, a stretto rigore, si estende sia al contenuto politico dell’attività ministeriale, sia al contenuto amministrativo della medesima¹³²; sia **sugli effetti** che eventuali squilibri nell’esercizio del primo o nel dispiegarsi del secondo determinino sulla “stabilità” della compagine collegiale, sotto il profilo della responsabilità (collegiale ed individuale) nel quadro del rapporto fiduciario (ex art. 94 cost.),

(Per questo profilo, nel presupposto della responsabilità ministeriale per gli atti di esclusiva competenza (95.2) - che si ricollega a quanto anzi detto in tema di revoca o di dimissioni del singolo ministro – il dato rilevante da verificare è la sussistenza di un generale potere sostitutivo del Presidente nei confronti del ministro, per attribuzioni specificamente proprie del ministero. In secondo luogo, occorre verificare come funzioni il potere direttivo nei confronti del ministro. In terzo luogo, come Presidente e Ministro si rapportino nell’esplicitare in atti gli indirizzi politici del Governo, specificamente in tema di iniziativa legislativa e potere regolamentare).

5. Primi elementi per una qualificazione del modello

Sulla base della ricostruzione sopra operata e a questo livello (parziale) di analisi, sembra di poter affermare (provvisoriamente) che la FDG parlamentare e lo specifico ruolo assegnato al Presidente del Consiglio, nella configurazione di livello costituzionale, prefiguri uno schema funzionale e organizzativo dei rapporti tra centri di potere, suscettibile di “contenere” variabili rapporti di forza politici, che si sviluppino in funzione dell’assetto del sistema politico e della forma-partito prevalente – e date le regole sulla rappresentanza - entro un confine segnato da un minimo ad un massimo: laddove il “minimo” è rappresentato dalle attribuzioni al PDCM funzionali a indirizzare l’azione di governo *entro* un indirizzo politico generale che si forma nella dialettica parlamento-governo e consistenti nell’esercizio dei basilari poteri di promozione e coordinamento, finalizzati alla unità dell’azione politica di governo; ad un “massimo” che si configura – pur sempre nel

¹³² E ciò in coerenza con disposto dell’art. 95.1, senza che sia necessario ricorrere alla affermazione (A. Predieri, p. 86) della vigenza dell’art. 3 della L. del 1925, nella parte in cui l’oggetto del potere di direttiva è definito come “opera” dei ministri, in una accezione della loro attività evidentemente di tipo più strettamente amministrativo.

quadro degli indirizzi generali eterodefiniti – in presenza di condizioni del sistema politico connotate da coalizioni di partiti, organizzati intorno ad un principio gerarchico più che democratico, capaci *per questa via* di connotare più marcatamente le attribuzioni specifiche del PDCM.

In relazione a questa ipotesi, si può rilevare come la Costituzione abbia disegnato un assetto di rapporti per il quale: la titolarità dell'indirizzo politico *non è incardinata* in via esclusiva in un organo (il governo o il parlamento), ma *si forma in un rapporto* tra organi di vertice; le modalità di formazione dell'indirizzo politico generale trovano espressione qualificata nel rapporto di fiducia, in forza del quale, poiché l'esistenza del governo dipende dalla fiducia del parlamento, vede nelle Camere la sua fonte formale e nel sistema politico la sua fonte sostanziale; in relazione all'indirizzo politico generale, al presidente del consiglio sono assegnati poteri funzionali di promozione e coordinamento degli indirizzi, ma si tratta di poteri di secondo livello, il cui esercizio deve essere commisurato al parametro dell'unità.

Ciò che appare di poter affermare, dunque, è che il modello costituzionale compia consapevolmente una scelta: quella di disegnare un organo di governo e la presidenza del medesimo, in particolare, *“a bassa concentrazione di potere”*, preoccupandosi di fondare le condizioni minime di funzionalità (in quanto organo collegiale) attribuendo al Presidente le funzioni strettamente necessarie all'espletamento di un indirizzo amministrativamente unitario in relazione all'indirizzo politico generale; e preoccupandosi di presidiare il “massimo consentito” di concentrazione di poteri ed attribuzioni, in ogni caso individuando nel parlamento e non nel governo la genesi dell'indirizzo politico, mediante il rapporto di fiducia. In altri termini, anche nella ipotesi di massima concentrazione del potere politico di cui un presidente ed un governo siano portatori, la Costituzione non consegna formalmente ad essi l'impulso dell'indirizzo politico generale.

In altri termini, la preoccupazione è di fondare al minimo le condizioni di funzionamento, senza che però esse possano indurre ad una concentrazione di potere incompatibile col principio pluralistico e col principio democratico, che informa la chiave della definizione dell'indirizzo politico generale: la Costituzione garantisce le condizioni organizzative le quali, in presenza di un sistema politico “debole”, sia possibile comunque assumere decisioni democraticamente formate; e, al tempo stesso, in presenza di un sistema politico “forte”, non possa accadere che la (maggiore) capacità decisionale realizzi una concentrazione di potere che muti in titolarità esclusiva quel che è titolarità condivisa (e organizzativamente subalterna) impedendo formalmente il realizzarsi di una concentrazione di potere politico incompatibile col principio democratico.

In sostanza, il modello fornisce la base a chi è debole e mostra il confine a chi è forte. Debolezza e forza del sistema politico dipendono poi dall'assetto del sistema partitico e dalla conformazione dei partiti politici, in una con le regole della rappresentanza, laddove la qualificazione forte/debole deve riferirsi al grado di concentrazione del potere politico complessivamente risultante nel sistema rispetto al grado di consenso (e non alla qualità delle decisioni singole), per osservare la differenza che esiste tra una rappresentanza proporzionale che assicura una forza politica *in linea* con il consenso; e una rappresentanza maggioritaria che preconcentra il potere politico sovrastimando il consenso delle minoranze relative (ma rappresentate) rispetto alle minoranze non rappresentate; e ferma restando la dinamica dei rapporti di forza politici.

Questo il quadro dei temi intorno al quale l'analisi deve svilupparsi, per essere “integrata” dal rilievo della prassi, dall'intervento di altre norme e dal modo in cui il sistema politico ha interpretato e “agito” con questo assetto formale.

CAP III - Il ruolo del presidente del consiglio nella dinamica della attuazione/inattuazione dell'ordinamento repubblicano e alla luce del ruolo del sistema politico. Dentro la genesi delle proposte di riforma attraverso gli atti delle commissioni Parlamentari. L'ultimo ventennio attraverso le proposte specificamente finalizzate al riassetto del Presidente del Consiglio nelle commissioni parlamentari per le riforme. Le proposte in campo nell'attuale dibattito politico-istituzionale: dalla "bozza Violante" alla fase attuale. Una ricognizione critica

- 1. Il ruolo del PCM nella c.d. "prima repubblica": le "invarianti" e la loro definizione in relazione alle fasi del ciclo politico, in funzione dell'assetto dei governi di coalizione, in un sistema multipartitico a base proporzionale*
- 2. Dentro: la genesi delle proposte di riforma attraverso gli atti delle prime commissioni. La l. 400/88.*
- 3. La problematica riconfigurazione del ruolo del PCM nella c.d. "transizione" fra prima e seconda repubblica (Barbera, dattiloscritto). Il tema del ruolo del PCM nel quadro del dibattito sulle riforme istituzionali e le esigenze di "razionalizzazione" delle decisioni. Governi politici e governi tecnici (e globalizzazione). L'ultimo ventennio attraverso le proposte specificamente finalizzate al riassetto del presidente nelle commissioni per le riforme dagli anni '90*
- 4. L'ultimo ventennio attraverso le proposte specificamente finalizzate al riassetto del presidente nelle commissioni per le riforme dagli anni '90. La commissione d'Alema.*
- 5. La transizione e i governi tecnici*
- 6. La riforma del 2004-06 e il referendum del 2006*
- 7. In particolare, i poteri del PCM nelle ipotesi di riforma: la c.d. "bozza Violante" come parametro per una valutazione sincronica*
- 8. Le proposte in campo nell'attuale dibattito politico-istituzionale*

- 1. Il ruolo del PCM nella c.d. "prima repubblica": le "invarianti" e la loro definizione in relazione alle fasi del ciclo politico, in funzione dell'assetto dei governi di coalizione, in un sistema multipartitico a base proporzionale*

Al quadro costituzionale come sopra richiamato nei suoi elementi più significativi, si sovrappongono gli effetti del nuovo assetto del sistema politico, innanzi tutto sotto dal punto di vista di una prassi costituzionale che deve essere letta in connessione alla evoluzione di un quadro politico segnato dalla dialettica tra spinte per l'attuazione della costituzione e resistenze in termini di in attuazione costituzionale.

In tal senso, per meglio cogliere la portata degli effetti di questo fattore, appare opportuno, seppure nei termini sintetici possibili in questa sede, richiamare i caratteri essenziali dell'andamento dei rapporti politico-istituzionali, utilizzando una scansione per fasi, disegnata sulla falsariga della composizione delle compagini di governo e delle maggioranze parlamentari di riferimento.

A ciascuna di queste fasi, in coerenza all'approccio metodologico esplicitato, sarà associata la lettura della stratificazione normativa che, in particolare a partire dalla fine degli anni ottanta, ha introdotto forme di razionalizzazione del funzionamento e delle attribuzioni del Governo e del Presidente del Consiglio. In tal modo si ritiene di poter meglio dar conto delle modalità di assestamento e di modernizzazione del funzionamento del Governo e dei caratteri specifici del suo Presidente¹³³.

Così, nella fase c.d. "centrista" (1948-53 e 1958), in relazione al sostanziale "congelamento" dell'attuazione costituzionale (nella pratica del noto "ostruzionismo di maggioranza")¹³⁴, il dato rilevabile è la coincidenza della centralità del partito di maggioranza relativa nella composizione dei governi, espressa mediante l'incarico costantemente affidato al suo leader, nella doppia veste anche di segretario politico. Lo schema di "prima attuazione", che linearmente coniuga in una compagine di governo tutte le condizioni "teoriche" per il fisiologico assestarsi di una forma di governo parlamentare, secondo le indicazioni costituzionali, in realtà riproduce una coalizione non priva di disomogeneità di indirizzi (partitici), tenuti in equilibrio dalla condivisa indisponibilità a riconoscere alle opposizioni politiche la legittimazione necessaria a concorrere alla determinazione degli indirizzi generali di governo. Il dato formale della coincidenza nel presidente del consiglio della qualità di segretario appare, cioè, più come l'esito di una convergenza politica, che il prodotto "necessario" di un assetto istituzionale.

In tale contesto, la prassi parlamentare nulla pare aggiungere al ruolo istituzionale del Presidente del Consiglio, almeno sino al "dopo-de Gasperi", segnato dalla sconfitta sulla "legge truffa"¹³⁵, che apre al susseguirsi di compagini governative sempre imperniate sulla centralità del partito di maggioranza relativa, cui – "di diritto", in senso politico e non giuridico – spettano la Presidenza del Consiglio e altri ministeri "chiave".

Appare opportuno segnalare due rilievi. In primo luogo, la coincidenza "personale" se da un lato attesta le qualità specifiche della leadership del Presidente-segretario, può peraltro essere letta come l'esito di un sistema di equilibri interni al partito democristiano, che – in virtù del consenso quasi-

¹³³ L. 400/88; D.Lgs 300/99 e 303/99; L.233/206

¹³⁴ L. Elia, Costituzione, partiti, istituzioni, il Mulino, 2009.

¹³⁵ Per quanto noto, va rapidamente ricordato che la L. n. 148 del 1953, approvata a ridosso della tornata elettorale, assegna al partito o alla coalizione che abbia conseguito la maggioranza assoluta dei voti validi 2/3 dei seggi parlamentari, con l'implicazione decisiva di consentire ad una maggioranza parlamentare autosufficiente la possibilità di modificare formalmente la costituzione, superando il quorum qualificato prescritto (art. 138 Cost.), la cui funzione – in una costituzione rigida – è quella di non consentire revisioni costituzionali che non siano inclusive del contributo del più ampio arco di forze politiche rappresentative e quindi anche delle opposizioni parlamentari. Questa notazione consente di sottolineare come l'impianto proporzionalistico della rappresentanza – benché non costituzionalizzato, ma definito nel contenuto di una mozione adottata dall'assemblea a larghissima maggioranza, *dopo* il richiamato "odg Perassi" – sia in realtà immanente l'impianto costituzionale e operante in ogni parte (anche sul piano interpretativo), perché ritenuto organica espressione del principio del concorso democratico alla direzione dello stato (ex art. 49 e 39 Cost.). Per altro verso, in rapporto alle istanze di "razionalizzazione" dell'esecutivo, da un lato, si può rilevare la diversa e "superiore" forza politica dell'odg sul sistema elettorale, sia perché adottato – appunto - dopo, sia perché adottato nel plenum. Sul piano strettamente interpretativo e analitico sistematico, dunque, vi sono le condizioni per rilevare una sostanziale parzialità e incompletezza delle ricostruzioni disposte ad assegnare un ruolo centrale all'odg Perassi, nelle argomentazioni a sostegno delle misure di stabilizzazione degli esecutivi, tra cui emergono quelle incentrate sulla adozione di sistemi elettorali maggioritari, proprio sul punto della insuperabilità della "forza" di un successivo odg sul proporzionale adottato in assemblea. Ciò appare sufficiente a far osservare come, nel disegno costituente, le pur necessarie misure di razionalizzazione dell'esecutivo si ritiene debbano operare *entro* il vincolo (sistematico) di un impianto proporzionalistico, donde la sostanziale incostituzionalità di ogni "riduzione" dell'operare del suddetto principio.

maggioritario nel Paese – non sono ancora giunti ad un livello di strutturazione, che trovi conveniente l’articolazione correntizia in funzione della partecipazione al potere ministeriale. Il ruolo del Presidente-segretario è allo stesso tempo il suggello di un accordo ampio capace di garantire le frazioni interne.

In secondo luogo, lo scontro politico e sociale sviluppatosi intorno alla proposta di imprimere al sistema della rappresentanza una impronta maggioritaria termina con una sconfitta politica prodotta per la convergenza oggettiva delle opposizioni social comuniste e dei partiti minori delle coalizioni di governo, preoccupati di esser travolti dalla forza del partito di maggioranza relativa. La sconfitta democristiana segna in uno la fine di de Gasperi e il termine della coincidenza di ruolo, per la evidente necessità di non consentire che le responsabilità di governo si riflettessero direttamente in responsabilità politiche, attraverso l’unione personale di funzioni destinate a dover essere tenute distinte, a presidio dell’autonomia dei partiti dal governo cui contingentemente partecipino.

In sostanza, la disgiunzione tra ruoli che la Costituzione prefigura come sovrapponibili, ma non necessariamente e ciò in funzione degli assetti politici correnti, rappresenta una “estensione inclusiva” della fdg, ossia l’implementazione della medesima forma capace di contenere configurazioni specifiche ulteriori rispetto a quelle inizialmente immaginate. Sul piano politico, questo passaggio consente di “sdoppiare” la responsabilità di governo dalla responsabilità verso la base sociale che esprime politicamente il consenso: da questo momento in poi, al partito di (maggioranza relativa al) governo sarà agevole esprimere “critiche” al governo di cui pure fa parte, perché il Presidente del Consiglio non ne è il vertice istituzionale (segretario politico). Inoltre, la figura centrale del Presidente viene individuata non più necessariamente in virtù della propria forza di leadership, ma in funzione della sua capacità di mantenere l’equilibrio degli accordi politici subordinatamente agli indirizzi dei partiti.

Al tempo stesso, la disgiunzione segnala la necessità di livelli molteplici di equilibri necessari a risolvere le ricorrenti crisi di governo, in cui in primo luogo il partito di maggioranza relativa deve *prima* risolvere i propri equilibri politici interni, per *poi* proporre ai partners di governo una figura politicamente in grado di garantire gli accordi politici e programmatici.

Risalendo la sequenza analitica, che mostra come la formazione di una compagine di governo sia il prodotto di una successione di negoziazioni prima interne al partito più rappresentativo (se unitariamente inteso) e poi tra tutti i partiti accomunati dal non essere “antisistema” (a meno delle destre estreme) – mentre per l’intera leadership di de Gasperi i due “momenti” tendono a coincidere, ciò che emerge nella dinamica istituzionale è che tutte le coalizioni di governo sono impennate sulla DC e quindi danno la misura della relativa stabilità degli indirizzi, contrassegnati dalla inattuazione costituzionale, pur in presenza di una certa frequenza di “crisi” di governo, che sarebbero incomprensibili se non si sottolineasse come il partito di maggioranza relativa sia strutturato in correnti sempre oscillanti tra rapporti reciprocamente cooperativi o competitivi per la conquista della leadership, per essere, in realtà, il riflesso di una struttura partitica di tipo interclassista, ossia orientata alla composizione degli interessi sociali anche eterogenei, da ricondurre ad un assetto di collaborazione reciproca e comunque funzionale alla neutralizzazione del conflitto sociale.

Questa dimensione politologica della analisi istituzionale consente di identificare le condizioni alle quali è possibile ricondurre il concreto funzionamento della forma di governo al suo disegno formale, senza che sia necessaria una modificazione delle regole costituzionali, poiché a metà degli anni cinquanta, se si conviene di riconoscere come l’asse del confronto sia segnato dalle opposte strategie intorno alle modalità dell’attuazione costituzionale, si colloca anche all’inizio dello “scongelo” della costituzione, che realizza la lenta attuazione del disegno costituzionale¹³⁶.

Per quanto di stretta inerenza alla forma di governo, sono opportuni due rilievi. A metà degli anni cinquanta, la nuova Presidenza della Repubblica (Gronchi) innova le modalità di conferimento

¹³⁶ Istituzione della Corte Costituzionale (1956) e del Consiglio Superiore della Magistratura (1958).

dell'incarico al Presidente del Consiglio, utilizzando un incarico "verbale", non contenuto in un decreto di nomina. Il dato consente di evidenziare come, in tal modo, la "forza politica" dell'investitura abbia i caratteri della provvisorietà per essere condizionata alla concreta capacità del destinatario di comporre in una compagine di governo una coalizione politica di maggioranza. In sostanza, sembra di poter rilevare come in questo modo la centralità dei partiti politici nella formazione di una maggioranza e di un governo sia in qualche modo "contrappesata" dal potere Presidenziale che in parte perde l'originario carattere di neutralità, laddove si convenga che l'informalità dell'incarico implichi come conseguenza la "revocabilità" (politica) diretta dell'incarico medesimo.

In secondo luogo, va segnalato come già a partire dai primi anni cinquanta¹³⁷ e più intensamente dalla istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali (1957), l'articolazione organizzativa del governo tenda a complessificarsi mediante la costituzione di Comitati interministeriali, collocati al vertice di ordinamenti sezionali, sulla falsariga del Comitato per il Credito e il Risparmio (CICR), già istituito nel contesto della crisi degli anni trenta e riordinato nel 1947. La peculiarità di questa soluzione, è noto, consiste nella definizione di un quadro di comando politico posto al vertice di settori dell'apparato amministrativo, in particolare nell'ambito dell'intervento dello Stato nell'attività economica, in funzione di sviluppo. Il generale potere di indirizzo politico settoriale è destinato ad essere attuato mediante l'attività operativa di società pubbliche di gestione, aventi inizialmente carattere settoriale.

Conviene assumere come note, in questa sede, le vicende relative al concreto dipanarsi del potere di direttiva (D'Albergo, Merusi, Cassese), che doppia il movimento discendente dal vertice politico alle società di gestione con un opposto movimento che da queste risale al primo, per dare contenuto operativo alle direttive e quindi agli indirizzi politici, per segnalare come il modello dei Comitati realizzi formalmente le condizioni per una "rottura" dell'unità del Governo, laddove gli indirizzi non siano coordinati entro la compagine collegiale, ma siano assegnate ad un sottoinsieme di ministri, per i quali opera la responsabilità monocratica, derivante dal ruolo ministeriale di vertice.

Questo processo è destinato a riprodursi mano a mano che, con gli effetti della crescita economica successiva alla ricostruzione e in parallelo al consolidamento della trasformazione economica del Paese in senso industrialista, lo Stato estende gli ambiti del proprio intervento (diretto), concorrendo con ciò a realizzare oggettivamente le condizioni per "controllare" una quota crescente dell'economia, che la stessa dottrina giuridica non tarda a qualificare come "mista".

Così, al proliferare di Enti di gestione si associa l'infittirsi di Comitati interministeriali (Merlini, 1979) e al tempo stesso, ciò rende sempre più problematico il coordinamento delle articolazioni ministeriali, imputate funzionalmente al Presidente del Consiglio, col risultato di duplicare l'amministrazione diretta dello stato con una amministrazione per enti, difficilmente coordinabile e sostanzialmente "acefala" (Serrani).

In sostanza, alle soglie dei primi governi di centro sinistra, il quadro di osservazione offre accanto alle spinte per l'attuazione di parti crescenti della Costituzione anche fenomeni di "adattamento" istituzionale dei centri nevralgici della fdg, con l'esito oggettivo di sottrarre al cuore dell'indirizzo politico, rappresentato dalla dialettica tra governo e parlamento – e dunque in ultima analisi ad ogni possibilità di intervento parlamentare negli indirizzi politici generali ed in particolare di politica economica -, settori qualificati di decisioni pubbliche.

Per altro verso, il contesto di un pluripartitismo conflittuale e (ideologicamente) polarizzato, segnato dalla c.d. "conventio ad escludendum" (Elia), illumina "politicamente" le ragioni per le quali non si afferma un ruolo istituzionalmente autonomo del Presidente del Consiglio (non così sul piano del prestigio personale), che tende istituzionalmente ad un indebolimento funzionale ed organizzativo, per effetto della proliferazione di centri decisionali sottratti materialmente alle sue funzioni di coordinamento; e, nella misura in cui rappresenta il punto (contingente) di equilibrio in un contesto segnato da conflitti correntizi e di coalizione, il Presidente in carica deve

¹³⁷ Nel 1950 viene istituita la Cassa per gli interventi straordinari nel mezzogiorno d'Italia.

sostanzialmente sempre ritenersi “revocabile” dalla sua stessa maggioranza (o da settori di essa), qualora mutino i rapporti di forza variamente configurati¹³⁸.

Nel complesso della fase “centrista”, l’alternarsi di figure politiche al ruolo di Presidente prospetta l’immagine di una certa instabilità delle compagini governative, che, a ben vedere, si offre ad una valutazione controversa, nella misura in cui si osservi che, sino all’esordio del primo centrosinistra (1962-63) la coalizione si è invariabilmente composta degli stessi partiti politici (con l’eccezione del governo Tambroni, sostenuto dall’appoggio esterno del Msi).

In altri termini, il blocco delle forze politiche e sociali, incentrato sul ruolo cardine della Democrazia Cristiana e compattato – ma non omogeneo – dalla pregiudiziale anticomunista dà il segno di una forte continuità degli indirizzi politici, pur nella variabilità della composizione delle singole compagini, tale da poter derivare dubbi di un qualche fondamento per quegli approcci analitici che dalla numerosità e durata dei singoli governi fanno derivare la critica “insuperabile” alla fdg costituzionalmente disegnata, per legittimare le correnti scelte di stampo decisionista.

Dal punto di vista dei caratteri istituzionali propri del Presidente del Consiglio, le osservazioni sopra richiamate sono sostanzialmente utilizzabili anche nella successiva fase del c.d. “centrosinistra organico”, contesto nel quale si rafforza, per un verso, l’esclusione convenzionale dei partiti antisistema; e, per altro, maturano le condizioni per un ulteriore avanzamento dell’attuazione di parti rilevanti della Costituzione.

Ora, è noto come i primi governi di centro sinistra¹³⁹ abbiano politicamente ancorato il quadro programmatico alla nazionalizzazione dell’energia elettrica e alla successiva definizione di un quadro complessivo di programmazione dell’economia, capace di orientare in parte la redistribuzione della ricchezza prodotta nella direzione del soddisfacimento di “bisogni sociali” vecchi e nuovi, incardinati programmaticamente nel disegno emancipatorio della Costituzione. Ed è noto il dibattito politico-culturale che impegna anche la dottrina giuridica nel tentativo di inquadrare sistematicamente lo strumentario necessario a consentire l’esplicazione coordinata dell’impianto programmatico.

In questa direzione muove il tentativo di riordino della pletora di comitati interministeriali che si è frattanto stratificato, nella prospettiva di costruire un sistema coordinato dal CIPE, formalmente presieduto dal Presidente del Consiglio ma la cui direzione risulta affidata al Ministro del bilancio e della programmazione economica. Questa riarticolazione dell’organizzazione del governo, che formalizza la sottrazione della formazione degli indirizzi in materia economica e finanziaria per affidarla ad un nucleo più ristretto di ministri competenti, coordinati sostanzialmente dal Ministro per la programmazione, inserisce elementi di crisi nel profilo della collegialità degli indirizzi generali, nella parte più pregnante delle decisioni pubbliche, quella relativa all’economia, creando con ciò le premesse per una gerarchizzazione dei rapporti interni alla compagine di governo a favore dei ministeri economici, con conseguente indebolimento del ruolo di vertice del Presidente del Consiglio.

¹³⁸ Ciò che concorre a spiegare la prassi delle “crisi extraparlamentari” (con l’unica eccezione del Governo Prodi I e III).

¹³⁹ Preceduti, all’esordio, dalla esperienza del governo Tambroni (1962), sostenuto dal MSI, in una fase in cui si manifestano le prime contestazioni generalizzate agli affetti di uno sviluppo economico e sociale intenso e foriero di incubare accanto a condizioni sociali generalmente migliori anche fattori destinati a ripercuotersi in nuove disuguaglianze che mutano i termini della questione sociale senza intaccarne le fondamenta strutturali. Ciò, in quanto il modello di sviluppo risulta affidato al libero operare delle forze economiche e imprenditoriali, espressive di un capitalismo nazionale sostanzialmente “assistito” direttamente ed indirettamente, per l’assenza di politiche economiche generali, con supplenza della Banca d’Italia, che utilizza allo scopo la leva del tasso di interesse per raffreddare le pressioni salariali nella prima fiammata del 1962, con il chiaro intento di mettere nell’angolo le rivendicazioni salariali orientate ad ottenere un allineamento delle retribuzioni alla produttività espressa nel decennio precedente.

La segnalata dimensione problematica concorre alla divaricazione che si registra tra adozione (con legge)¹⁴⁰ del piano quinquennale e indebolimento sostanziale del quadro programmatico, in una deriva che, dal dibattito intorno alla vincolatività del programma, sposta l'enfasi sulla sua "indicatività" e poi ancora sul carattere "metodologico" della programmazione; sino all'abbandono del "piano generale" per l'adozione di piani settoriali e, a chiusura del ciclo, di una programmazione meramente finanziaria, limitata alla sfera delle decisioni pubbliche. E con la parabola della programmazione declina l'interesse per ciò che appare come il prodotto più avanzato che la dottrina giuridica elabora nel medesimo turno di tempo, rappresentato non tanto dalla già risalente questione della "funzionalizzazione" della proprietà privata¹⁴¹, quanto dalla possibilità dell'utilizzo di norme "promozionali" (o sanzioni positive) accanto alle (tradizionali) sanzioni negative¹⁴², per indirizzare (incentivandole) le decisioni di investimento privato, in coerenza con la definizione di obiettivi esplicitati in sede di indirizzo politico generale, a ciò orientando contestualmente i flussi di investimento attivabili dal potere pubblico sia direttamente, come decisioni di spesa, sia indirettamente, come decisioni degli enti pubblici economici (settoriali), che, attraverso una sequenza di salvataggi di realtà aziendali in crisi, hanno intanto acquisito il sostanziale "controllo" di interi settori produttivi.

Per questo ordine sostanziale di ragioni, consistenti anche nella concreta difficoltà di mantenere una unitarietà di indirizzi in un assetto organizzativo via via più complesso e in assenza di una specifica struttura di servizio dedicata all'accentramento dei dati utili a fondare una funzione di direzione coordinata consapevole, il ruolo del Presidente del Consiglio sembra cedere terreno alla materiale espansione delle attribuzioni dei ministeri economici, per di più sganciati da un quadro collegiale di definizione degli indirizzi politici generali e condivisi, con l'esito di favorire l'affermazione di indirizzi politici parziali, direttamente riferibili a frazioni politiche della maggioranza di governo, in relazione alla quale il Presidente assume le funzioni di garante degli accordi di coalizione¹⁴³.

Per questo aspetto, nella fase in analisi, si può rilevare come il sistema politico determini da un lato, le condizioni per un relativo indebolimento del ruolo apicale del Presidente, mediante una materiale sottrazione ad esso della funzione di indirizzo, così superando il diaframma rappresentato dall'organo monocratico cui la Costituzione assegna funzioni di coordinamento, per realizzare senza intermediazioni i propri parziali indirizzi politici; dall'altro, in chiave almeno parzialmente compensativa, queste "condotte" rafforzano il ruolo del Presidente nelle sue attribuzioni relative alla mediazione tra indirizzi concreti, per quanto essi siano da ridurre al principio di non-contraddizione più che a quello del coordinamento collegialmente condiviso.

D'altra parte, il medesimo processo di appropriazione da parte delle forze politiche delle funzioni di indirizzo direttamente (auto)rappresentate nel governo determina una condizione favorevole al rifluire delle complessive funzioni di indirizzo politico generale nell'ambito dell'organo rappresentativo per definizione di tutte le istanze sociali e politiche; e, in presenza di nuovi rapporti di forza, che spostano complessivamente seppur lentamente a sinistra il favore del consenso popolare, concorrono a collocare più nel parlamento e meno nel governo il centro motore per la formazione dell'indirizzo politico generale, destinato a configurarsi come sintesi di rapporti di forza complessivamente operanti nella società e nelle istituzioni.

Si ingenerano, così, nel passaggio agli anni settanta, quelle dinamiche politico-istituzionali che – permanendo l'impianto proporzionalistico – prospettano l'approcciarsi di politiche c.d. "consociative", come con una accezione impropria, benché di uso corrente, è invalsa una formula sintetica per significare la non immediata sovrapponibilità tra maggioranza di governo e maggioranze deliberative nel processo legislativo, attraverso cui si manifesta il concorso e,

¹⁴⁰ L. n. 685 del 1967.

¹⁴¹ 1957

¹⁴² N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione*, ed. Comunità, 1977

¹⁴³ P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, 1975.

comunque, la capacità di effettivo condizionamento, di aree politiche sino ad allora sostanzialmente emarginate dai processi decisionali. (Predieri, 1975).

Il punto chiave che segna un passaggio di fase dal centro-sinistra organico agli anni settanta può essere convenzionalmente individuato nella adozione dei nuovi regolamenti parlamentari nel '71, nei quali si fissano i termini per lo svolgimento delle attività istituzionali, ordinati intorno alla c.d. "centralità del parlamento", come si evince dalla necessaria unanimità delle decisioni dei capigruppo in ordine allo svolgimento dei lavori d'aula e nelle commissioni, o, ancora, dall'inserimento di norme relative alla possibilità di istituire commissioni bicamerali che alla tradizionali attribuzioni di controllo (dell'esecutivo) associano funzioni di indirizzo, in specifici settori istituzionali.

In un campo di osservazione, che tenga contestualmente conto della sostanziale impossibilità del Presidente del Consiglio di incidere formalmente sull'ordine dei lavori parlamentari e del relativo indebolimento delle funzioni di coordinamento della compagine collegiale, è possibile registrare come in questa fase la fdg si sia sostanzialmente orientata nella direzione di una assetto di tipo assembleare, che nelle teorizzazioni più conseguenti prefigura, da un lato, un più diretto coinvolgimento del Parlamento nella direzione dello stato-apparato (si pensi ai poteri di indirizzo e vigilanza attribuiti alla commissione bicamerale di vigilanza sulla RAI-TV¹⁴⁴); e dall'altro, l'emergere di una funzione legislativa più stringentemente risultante dalla cooperazione tra Governo e Parlamento (il Governo colegislatore), meno condizionata dal rapporto tra maggioranza e minoranza, o dalla schematica distinzione tra forze di Governo e forze di opposizione. Donde, nella vigenza della fdg costituzionalmente disciplinata, l'evidenza del dato per il quale la teoria della divisione dei poteri non si attagli adeguatamente al tentativo di ricostruire le dinamiche istituzionali in un contesto in cui la dialettica politica sia connotata da forze politiche ideologicamente orientate; e al tempo stesso, non fornisca l'armamentario concettuale necessario a restituire l'originalità del modello costituzionale nel suo complesso, improntato, da questo angolo visuale, non tanto alla schematica divisione dei poteri, posti in una posizione di indipendenza reciproca, in funzione di controllo; ma, più propriamente, ad esprimere un criterio di organizzazione del potere sociale (unitario, in quanto sovranità popolare) articolato per funzioni (prevalenti, allocate in organi), poste in condizioni di reciproco condizionamento: ragione per la quale la condizione di fondo che consenta all'intero sistema di funzionare entro l'alveo di una democrazia politica economica e sociale è che *tutte* le forze politiche rappresentative siano poste in grado di esprimere il loro contributo in ciascuna delle funzioni di vertice, pena il blocco del funzionamento democratico delle istituzioni.

Un assetto con siffatte caratteristiche, strettamente dipendenti dai rapporti politici di forza, mostra come gli equilibri istituzionali formalmente disegnati siano suscettibili di "contenere" variabili configurazioni concrete della forma di governo, senza implicare necessariamente mutamenti di ordine materiale, a condizione che siano presidiati (e non compromessi) i formali meccanismi di funzionamento del rapporto di fiducia parlamentare e della rappresentanza proporzionale; e, per questo specifico versante, a condizione ulteriore che il sistema politico nel suo insieme sia in grado di svolgere complessivamente la funzione di elaborazione e sintesi degli indirizzi politici generali.

La crisi del sistema politico, avviata all'indomani della chiusura dell'esperienza della "solidarietà nazionale" tra le due maggiori formazioni politiche, che dispiega i propri effetti proprio in relazione alle condizioni di sistema da ultimo richiamate, in una con tutte le analisi coeve sulla crisi della democrazia per deficit di decisione (la trilaterale, Hoffe, Luhman) e per effetto convergente della asserita insostenibilità della crisi fiscale dello stato democratico per eccesso di domanda sociale che chiede risorse crescenti al sistema economico (O'Connor), pongono all'ordine del giorno il tema del potenziamento del ruolo decisionale del governo, rispetto al Parlamento e del Presidente del

¹⁴⁴ L.n. 103, 1975

Consiglio all'interno di quest'ultimo: nel presupposto teorico che una democrazia politica richieda sistemi di governo della complessità sociale caratterizzati dalla selezione delle domande da soddisfare, in ordine ad un qualche criterio di razionalità (politica), riconducibile ad un sostanziale consenso, misurabile in termini di rappresentanza (la società dei 2/3), peraltro ridefinibile in chiave maggioritaria (per ottenerne una "riduzione" in ordine al loro soddisfacimento).

Così, teorie della complessità sociale si combinano con ricostruzioni "sistemiche", che prospettano esigenze di tipo "riduzionistico", affidate alla esemplificazione della catena decisionale, lungo l'arco che dalle domande sociali risale alle risposte istituzionali. E si prefigurano soluzioni che guardano dall'alto le dinamiche sociali a indicare un percorso di modernizzazione istituzionale improntato alla adozione di ogni misura finalizzata alla neutralizzazione del conflitto sociale - ancor più intenso nelle fasi di contrazione del ciclo economico -, in chiave neocorporativa, improntata alla "collaborazione" sociale in sostituzione (coattiva) del conflitto.

Il tipo di risposta che il sistema istituzionale deve dare ad una complessità crescente di domanda sociale non integralmente accoglibile (e che deve essere preselezionata in considerazione di un assetto di tipo neocorporativo), spinge fatalmente nella direzione del potenziamento del ruolo dell'esecutivo come centro decisore chiamato alla rapidità delle risposte.

Con l'impronta della schematizzazione teorica sopra richiamata in sintesi, gli anni ottanta si aprono all'insegna di una nuova edizione degli assetti di governo, con l'apertura della fase del c.d. "Pentapartito", contrassegnato dalla attrazione nell'area di governo del Partito Socialista, ora disancorato dai propri riferimenti classisti all'indomani della scelta di sottrarsi all'egemonia condizionante del Partito comunista (Midas, 1979, da verificare) e consapevolmente volto alla adozione di un sostanziale pragmatismo disancorato da principi ordinatori, da un lato; e, dall'altro, dalla costruzione di un asse preferenziale nei rapporti con la Democrazia cristiana, a fondamento delle successive compagini di governo.

Sostanzialmente su questo asse, si forma e si fa strada l'idea di un riassetto aggiornato delle istituzioni pubbliche di vertice (e di aree dell'apparato statale)¹⁴⁵, che appare significativamente sintetizzabile nella delineazione della strategia delle c.d. "riforme istituzionali", per individuare un ambito tematico complessivo di cui appare problematico cogliere la portata, se non si sottolinea come essa sia la "assunzione in opposizione" di una diversa strategia di "riforma dello stato", perseguita nel lungo periodo dal Partito comunista, in una visione sostanzialmente irriducibile di democratizzazione di ogni ambito della vita associata e delle istituzioni¹⁴⁶.

In questo quadro politico, nel corso della IX legislatura, viene istituita la c.d. "Commissione Bozzi"¹⁴⁷ (dal nome del suo presidente, autorevole esponente del Partito Liberale), che, nell'arco di

¹⁴⁵ *Rapporto Giannini* sulla P.A., 1979; *Rapporto Chiarelli*; *Commissione Amato e Rapporto De Michelis sulle PP.SS.*, 1981.

¹⁴⁶ È appena il caso di precisare come la riforma democratica dello stato abbia rappresentato un costante termine di riferimento per l'azione politica del Partito comunista, almeno sino all'inizio degli anni ottanta (P.INGRAO, *Masse e potere*, Editori Riuniti, 1981), quando dalla sinistra comunista si registra una apertura sulla possibilità di aggiornare il quadro di comando delle istituzioni, sulla scia di una analisi che enfatizza - tra i fattori della crisi della società italiana - quelli relativi all'assetto del sistema politico, spostando con ciò il *focus* dell'analisi politica dalla questione sociale alla questione istituzionale. In tal modo, si consuma un "cedimento" culturale di una analisi che, sino a quel momento, individua nella necessità di intervenire sulla struttura economica del Paese il perno per una reale emancipazione sociale. Nel contempo, la nuova parola d'ordine ("le riforme istituzionali", appunto) diviene il veicolo mediante il quale l'area politica e culturale di riferimento ritiene di poter essere legittimata dai propri interlocutori, su temi dai quali, tradizionalmente (ma erroneamente e *dunque* strumentalmente), si ritiene che l'analisi marxista sia lontana. La asserita "assenza" di una teoria marxista dello stato" (N. Bobbio) è utilizzata per delegittimare culturalmente la pressione comunista sulla questione delle riforme di struttura e rappresenta - ancora correntemente (Bognetti) - uno degli argomenti principali cui far ricorso per depotenziare l'interpretazione costituzionale ispirata alle coordinate della c.d. "democrazia progressiva" politica, economica e sociale. Per la ricostruzione di questo importante passaggio teorico sia consentito il rinvio a S. d'Albergo.

¹⁴⁷ Appare utile ricordare che la Commissione Bozzi ha, in effetti, un primo antecedente nel corso della precedente legislatura. Infatti, nel settembre del 1982 i Presidenti delle Camere concordano di "invitare" le rispettive Commissioni

poco più di un anno¹⁴⁸ di confronto e di studio, è nelle condizioni di formalizzare un insieme di proposte di riforma, essenzialmente incentrate sul tentativo di razionalizzare la forma di governo, mediante il rafforzamento del principio monocratico su quello collegiale, anche attraverso una riconfigurazione del rapporto di fiducia, incentrato sul rapporto tra Parlamento e Presidente del Consiglio, del quale vengono ridefinite alcune nuove specifiche attribuzioni in tema di revoca dei ministri, stante la sovra-ordinazione che il ruolo acquisisce per essere investito singolarmente della fiducia parlamentare, che non riguarda né i singoli ministri, né l'organo collegiale¹⁴⁹.

Affari costituzionali a costituire "Comitato ristretto" rappresentativo di tutti i gruppi parlamentari, con l'obiettivo di comporre un "inventario ragionato" delle proposte "giacenti" di riforma in materia istituzionale, comprensivi, in particolare, *"di eventuali suggerimenti in ordine a modifiche regolamentari che dovessero ritenersi necessarie in relazione alle suddette proposte di carattere istituzionale."* Si ritiene utile, per quanto possibile in questa sede, richiamare in sintesi gli esiti di tale ricognizione, perché questo rappresenta il momento iniziale in cui gli organi costituzionali cominciano a riflettere sistematicamente sul tema delle riforme. Contestualmente, dai contenuti che si riportano nei punti salienti, si desume una datazione risalente della rilevazione dei problemi e delle soluzioni proposte, pur nel quadro di un sistema politico che, come si evince, appare ancora saldamente ancorato alla impostazione già propria della Assemblea Costituente. Così, dalla *"Relazione"* prodotta dalla Camera dei Deputati, si desume esplicitamente una preferenza *"unanime per il mantenimento del sistema parlamentare, con esclusione delle ipotesi di carattere presidenzialista"*, mentre si identificano alcuni nodi problematici relativi alla *"scelta tra principio monocratico e principio collegiale collegata alla configurazione del rapporto fiduciario tra le Camere ed il Presidente del Consiglio ovvero fra le Camere e il Governo nella sua interezza; i modi di risoluzione del rapporto fiduciario"*. Nella *"Relazione"* gemella adottata dal Senato, si rileva *"l'assenza di un disegno riformatore complessivo della Costituzione e la eterogeneità delle iniziative pendenti, che incidono a vari livelli (revisione costituzionale, riforme legislative, riforme regolamentari) e registra una sostanziale adesione da parte di tutte le forze politiche, ad eccezione del MSI-DN favorevole ad un disegno organico di una nuova Costituzione, alle scelte di fondo operate dall'Assemblea costituente, sottolineando l'individuazione, da più parti operata, della origine della crisi del sistema nella mancata attuazione di alcune disposizioni della Costituzione e nella progressiva divaricazione tra Costituzione scritta e Costituzione vivente"*. Una sostanziale convergenza si rileva, inoltre, *"su una vasta serie di riforme attuabili mediante leggi ordinarie o riforme regolamentari così riassumibili: rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio e dei suoi poteri di coordinamento, con la contemporanea eliminazione dei centri di amministrazione attiva posti alle dipendenze della Presidenza, attraverso una riforma dell'ordinamento della stessa; valorizzazione della collegialità del Consiglio dei ministri quale sede di elaborazione dell'indirizzo di politica generale del Governo; espansione dell'esercizio della potestà normativa secondaria dell'Esecutivo attraverso l'avvio di un ampio processo di delegificazione; ridefinizione dei rapporti tra la sfera dell'indirizzo politico e la sfera della pubblica amministrazione; riconduzione del Parlamento al ruolo di sede di indirizzo generale e di controllo da attuarsi mediante: una razionale divisione dei poteri normativi del Governo con un'opera di decentramento normativo (delegificazione di vasti settori e ricorso più ampio alla delega legislativa), conseguentemente riservando alle Camere la grande legislazione (leggi-quadro, leggi di indirizzo e di principio, leggi di riforma); una semplificazione del procedimento legislativo (adozione della corsia preferenziale e di modifiche regolamentari per lo snellimento dei lavori parlamentari e la valorizzazione della procedura d'urgenza, particolarmente per le iniziative legislative collegate all'attuazione del programma di Governo); introduzione della sessione parlamentare per l'esame del bilancio; predisposizione di strumenti che conferiscano maggiore incisività all'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo; instaurazione di un raccordo più stretto tra Parlamento e Corte dei conti e riduzione delle sfere del controllo preventivo di legittimità in favore del controllo di efficacia."*

¹⁴⁸ Dal Ottobre '83 al gennaio '85.

¹⁴⁹ Nella IX legislatura, nelle sedute del 12 ottobre 1983, sia la Camera sia il Senato approvano rispettivamente una risoluzione e un ordine del giorno, di contenuto analogo, con i quali deliberano di costituire ciascuna una Commissione speciale di venti membri nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento, in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari e provvista dei poteri attribuiti alle Commissioni in sede conoscitiva. Le due Commissioni così costituite formano una "Commissione bicamerale" avente il compito di "formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire sull'iter delle iniziative legislative in corso". Pur differenziandosi per modalità istitutive (nel caso dei Comitati, v. nota supra) interviene un'intesa tra i Presidenti delle due Assemblee, mentre per la Commissione Bozzi una più impegnativa mozione approvata dalle Camere) e per compiti ad essi affidati (ai Comitati sono assegnate funzioni meramente ricognitive delle posizioni dei gruppi in tema di riforme, mentre la Commissione Bozzi dispone di poteri di proposta), entrambi gli organi hanno mandato di riferire ai Presidenti delle due Camere sui risultati dei propri lavori. Ciò esclude la disponibilità e da parte dei Comitati e della Commissione Bozzi sia di poteri referenti nei confronti delle Assemblee parlamentari, sia di strumenti di diretto collegamento con i lavori delle competenti Commissioni parlamentari, posto che, peraltro, non sono precisate, da parte degli atti istitutivi di tali organi, particolari modalità per l'inserimento

Nella sintesi necessaria in questa sede, appare utile segnalare come la relazione conclusiva (29 gennaio 1985) contenga la proposta di attivare un vasto processo di revisione costituzionale (e legislativa) relativo a ben 44 articoli della Costituzione, intorno alla quale matura in seno alla Commissione un ampio consenso, pur rilevandosi, contestualmente, posizioni differenziate o dissenzianti, sui punti per i quali non si registra un consenso sufficiente¹⁵⁰.

Tra i numerosi contenuti rilevanti, va segnalato che - accanto alla sostanziale differenziazione della funzione legislativa tra i due rami del Parlamento, con meccanismi di garanzia (richiesta di riesame di un testo approvato dalla sola Camera dei Deputati) anche riferiti ad iniziativa del Governo - una importanza centrale è assegnata alla formazione dell'esecutivo, alla sua struttura (anche in quanto vertice organizzativo della pubblica amministrazione), e ai suoi poteri normativi¹⁵¹.

In particolare, quanto *al procedimento di formazione del Governo*, la proposta di revisione dell'art. 93 prevede che il Presidente della Repubblica designi il Presidente del Consiglio, il quale, entro 10 giorni, espone alle Camere riunite il programma del Governo e la composizione del Consiglio di Gabinetto. La fiducia è espressa, mediante mozione motivata e votata per appello nominale, al Presidente del Consiglio, che conseguentemente assume le sue funzioni prestando giuramento. I Ministri sono nominati e revocati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio.

Per quanto riguarda la costituzione e la risoluzione del rapporto fiduciario, la proposta relativa alla revisione dell'articolo 94 prevede che le due Camere accordino o revochino la fiducia in seduta comune e che, in caso di dimissioni non conseguenti ad un voto parlamentare di sfiducia, il Presidente del Consiglio dichiari e motivi le proprie dimissioni davanti al Parlamento in seduta comune.

Quanto alla struttura del Governo - ferme restando le attribuzioni in materia di direzione della politica generale del governo, la relativa responsabilità e le attribuzioni in tema di promozione e coordinamento dell'organo collegiale in capo al Presidente del Consiglio; e ferma restando la responsabilità individuale e collegiale dei Ministri -, dal punto di vista del complessivo assetto della pubblica amministrazione, la proposta di revisione dell'art. 92 è volta ad un rafforzamento della funzione di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, mediante la istituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto, le cui attribuzioni, secondo la proposta di revisione del successivo art. 95, sono definite con legge, che provveda contestualmente a disciplinare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, le attribuzioni del Consiglio dei Ministri e dei Ministri.

Con riferimento, invece, ai poteri normativi del Governo, la proposta della Commissione contiene una riformulazione dell'articolo 77, al quale si affida la disciplina dei casi tassativamente espressi di necessità ed urgenza¹⁵². Più in generale, per quanto riguarda l'esercizio del potere regolamentare, la Commissione propone l'introduzione di un articolo 77 bis, ai sensi del quale è attribuito al Governo, (ma anche alle regioni) il potere di emanare con delibera collegiale, regolamenti esecutivi, quando

nell'ordine del giorno delle Camere degli argomenti trattati dai Comitati e dalla Commissione Bozzi. Il concreto avvio dell'esame parlamentare dei progetti riguardanti i temi e le proposte oggetto dei lavori dei Comitati e della Commissione bicamerale è sostanzialmente rimesso all'iniziativa dei gruppi politici.

¹⁵⁰ La relazione conclusiva della Commissione fu approvata dai componenti della Commissione facenti parte dei gruppi DC, PSI, PRI, PLI, con l'astensione i rappresentanti dei gruppi comunista e socialdemocratico; espressero voto contrario i gruppi MSI-DN, Sinistra indipendente, Democrazia proletaria e Union Valdotaïne. Furono inoltre presentate 6 relazioni di minoranza dai membri della Commissione appartenenti agli altri gruppi politici: si tratta delle relazioni aventi come primi firmatari rispettivamente gli on. Russo, Milani, Barbera, Rodotà, Franchi e Riz.

¹⁵¹ Il testo approvato dalla Commissione prevede, infatti, la revisione degli articoli 92, 93, 94 e 96 della Costituzione, pur mantenendo ferma la forma di governo parlamentare ed il necessario rapporto fiduciario con il Parlamento.

¹⁵² Limitati alle calamità naturali, alla sicurezza nazionale o relativi all'emanazione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore. Ulteriore modifica rispetto all'impianto attuale dell'articolo 77 è la proposta di indicare espressamente, in sede di legge di conversione, la decorrenza degli effetti temporali degli emendamenti - ammissibili solo se strettamente attinenti all'oggetto del decreto - approvati in sede parlamentare.

la materia non necessita una disciplina uniforme in tutto il territorio nazionale. Al Governo è peraltro autorizzato *in via permanente* ad emanare norme giuridiche, anche in deroga a leggi ordinarie, in materia di organizzazione dei pubblici uffici e in altre materie non comprese in quelle previste dall'ultimo comma dell'articolo 72, sulla base di principi fondamentali fissati con legge. I decreti così formati vengono sottoposti alle Camere, che si pronunciano entro 60 giorni. decorsi inutilmente i quali, il decreto acquista forza di legge.

Il tratto di rilevante interesse che si può desumere dalla rapida ricognizione svolta, indipendentemente dalla ricaduta in termini di effettiva e immediata positivizzazione dei contenuti espressi nella relazione finale della Commissione, è rintracciabile nel filo della continuità delle istanze di razionalizzazione della forma di governo, permanentemente all'opera rispetto ad un impianto costituzionale che, nella sua razionalità sistematica – e già nel dibattito costituente –, ha consapevolmente escluso la centralità del governo nella determinazione dell'indirizzo politico generale e per questa ragione non ha dotato di specifici poteri l'organo monocratico di vertice, allo scopo di lasciare alla dinamica del sistema politico (nel suo complesso) lo spazio necessario per la definizione multilaterale degli indirizzi generali, nella forma del “concorso” di tutte le istanze sociali e politiche presenti nel Paese.

Alla luce del dibattito istituzionale sopra richiamato, dunque, può leggersi meglio la portata della **L. 23 agosto 1988, n. 400 (Disposizioni dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri)** che, disciplinando la Presidenza del Consiglio e – materialmente – il potere normativo del governo, sostanzialmente pone le premesse per il rafforzamento istituzionale del Governo in tutte le dimensioni – funzionale, organizzativa, normativa – per le quali non è necessario attivare il potere di revisione costituzionale (“a costituzione invariata”)¹⁵³.

Nella misura in cui la legge 400/88 disciplina ambiti affidati alle convenzioni e alle consuetudini, registrandone sostanzialmente la stratificazione entro i limiti rilevati in alcune occasioni dalla Corte Costituzionale, per un verso; e, per altro verso, nel porre la disciplina atta a colmare alcune lacune che l'ordinamento a maglie larghe intenzionalmente lascia all'operare delle forze politiche nelle istituzioni, in coerenza con i principi costituzionali relativi alla forma di governo, essa, per questi profili, si configura come legge di diretta attuazione della Costituzione, secondo il regime della riserva di legge disposta ai sensi dell'art. 95, u.c.¹⁵⁴.

Un primo profilo da rilevare, dunque, è rappresentato dalle disposizioni che intervengono sulla **struttura** (in senso stretto) degli organi di governo, disciplinando espressamente le figure “necessarie” costituzionalmente previste e introducendo, accanto ad esse, *la possibilità*: di costituzione di un “Consiglio di Gabinetto”, formato da ministri designati dal Presidente del Consiglio, cui è demandato il compito di coadiuvare il Presidente nell'esercizio delle funzioni ad esso assegnate ai sensi dell'art. 95.1 Cost., e relative essenzialmente alle attribuzioni finalizzate al mantenimento dell'unità di indirizzo della politica generale del governo; di “attribuzione ad uno o più ministri delle funzioni di Vicepresidente del Consiglio”, con funzioni di “supplenza” del

¹⁵³ Merlini sottolinea come inedita sia la disciplina con fonte di rango primario di una materia tradizionalmente “riservata” alla autonoma normazione dell'organo di governo. Non casuale, pertanto, deve intendersi la riserva prevista in Costituzione, che affida alla legge e dunque al parlamento il potere di disciplinare l'assetto e l'attività di governo, in diretta attuazione dei principi costituzionali, donde l'autore deriva l'attrazione del potere esecutivo entro l'orbita del principio di legalità e, in definitiva, “*la soggezione del potere esecutivo al principio democratico stabilito dall'art. 1 Cost. ed in contra il solo limite della formazione costituzionale che regola direttamente la struttura e le funzioni degli organi di governo*” (156).

¹⁵⁴ Per questa problematica, che configura la L. 400/88 come “*legge a contenuto costituzionalmente vincolato*” ossia di diretta attuazione dei principi costituzionali, ragione per cui le disposizioni di rango formalmente primario formerebbero “un corpo unico con le disposizioni costituzionali”, (S. Merlini, 141) cfr. G. Zagrebelsky, *Il dettato costituzionale in tema di referendum*, Roma, 1994 e P. Carnevale, *Il referendum abrogativo a i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 1992. Da ultimo, cfr. Sorrentino sulle fonti.

Presidente (art. 8.1); di proposta al Presidente della Repubblica (in sede di formazione del Governo) della nomina (“presso la Presidenza del Consiglio”) di “ministri senza portafoglio” (art. 9). Al Capo IV, poi, sempre sotto il profilo strutturale, è prevista la istituzione Segretariato della Presidenza del Consiglio, con funzioni generali di supporto a tutte le funzioni ed attribuzioni proprie del Presidente del Consiglio (artt. 18 e ss.). A completamento del quadro strutturale, sono previste disposizioni finalizzate al “riordinamento dei comitati di ministri e dei comitati interministeriali (art. 7).

Il quadro (statico) che ne risulta appare quello di una formale e più dettagliata definizione dei “soggetti” chiamati a completare l’assetto degli organi “necessari”, con previsione, cioè, di organi “eventuali”, la cui istituzione è attivata su proposta del Presidente e decisione del Collegio, nel caso dei Vice; o con decisione unilaterale del Presidente, previo parere obbligatorio del Collegio, nel caso del Gabinetto.

A questo primo livello di ricognizione, il principio collegiale appare più espressamente definito e, in parte, articolato, rispetto ad una prassi che nel tempo ha registrato l’emersione di alcune delle figure ora disciplinate.

Un secondo livello ricognitivo è quello relativo alla disciplina delle **attribuzioni** degli organi ed in particolare sia del Collegio (art. 2), sia del Presidente del Consiglio (art. 5), che devono necessariamente essere lette contestualmente e in relazione al nuovo assetto strutturale, sopra sinteticamente richiamato nei punti essenziali.

Con riferimento alle attribuzioni del Consiglio dei Ministri, è specificato come sia ad esso imputabile - senza residui - la determinazione della politica generale del Governo (art. 2.1 primo e secondo periodo), sino alla estensione di essa nell’ambito del rapporto fiduciario con le Camere (art. 2.2). Nella attribuzione generale sopra configurata, risulta fondato il principio funzionale in ordine al quale sono oggetto di necessaria deliberazione collegiale gli atti (tassativamente elencati ai sensi dell’art. 2.4) che impegnano ed esprimono l’indirizzo politico del governo, con prioritaria ed espressa disciplina degli atti in cui il governo esprime la propria iniziativa politica in ambito legislativo (art. 2.3, in particolare, lett. a,b,c).

Quanto al **procedimento decisionale** cui il Collegio deve attenersi nell’adozione delle proprie delibere, la legge - attribuite al Presidente del Collegio le funzioni strumentalmente necessarie alla convocazione del collegio medesimo (art.4.1) -, assegna a fonte regolamentare (interna) la disciplina delle modalità relative al concreto funzionamento dell’organo collegiale¹⁵⁵, fissando, altresì, la regola generale che, in caso di dissenso tra ministri, sia il Collegio a “dirimere i conflitti” (art. 2.1 ultimo periodo) e sia, invece, assegnato al Presidente un “potere sostitutivo” nel caso di “*provvedimenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica previo parere del Consiglio di Stato, se il ministro competente non intende conformarsi a tale parere*” (art. 2.3, lett (m).

Con riferimento, poi, **al Presidente del Consiglio**, la legge disciplina in primo luogo, le **attribuzioni** connesse per così dire, ad ipotesi di “rappresentanza organica”, ossia al dato per il quale “la volontà esterna” del Collegio si manifesti per mezzo di atti propri del Presidente (art. 5.1), derivanti dall’iniziale nomina presidenziale (art. 5.1, lett. a e b); o derivanti dai poteri del governo in materia di emanazione di norme di rango legislativo, o di impulso del procedimento legislativo, che presuppongono comunque la delibera del Consiglio; e, infine, sono disciplinate le attribuzioni “in funzione di garanzia”, latamente intesa.

In secondo luogo, viene disciplinato l’insieme delle attribuzioni del Presidente del Consiglio in attuazione dell’art. 95.1 Cost., sia con riferimento alla dimensione più strettamente “politica” della complessiva attività di “direzione” del governo (art. 5.2, lett a-d); sia, anche, con più specifico riferimento alla dimensione “amministrativa” del Governo, in quanto vertice dello stato-apparato (art. 5.2, lett. e-g). In questo ambito possono leggersi: sia le disposizioni in ordine alle quali il Presidente “*può sospendere l’adozione di atti da parte dei ministri competenti in ordine a questioni*

¹⁵⁵ D.p.c.m.10 novembre 1993, *Regolamento interno del Consiglio dei Ministri*.

politiche e amministrative, sottoponendoli al consiglio dei ministri nella riunione immediatamente successiva” Art. 5.2, lett. c e c-bis), che prefigura una soluzione ad un potenziale conflitto (mentre, nella stessa ottica, il Presidente non può fare il contrario, cioè sottrarre al collegio una determinata decisione per assegnarla ad uno specifico ministro, fatta salva la valutazione del profilo della competenza specifica); sia le disposizioni in tema di riordino dei Comitati interministeriali, ai sensi delle quali al governo è attribuita una delega legislativa (art. 7.1) (che non si estende al CICR), che, pertanto, è esercitata previa deliberazione del Consiglio; sia, le disposizioni che configurano il Presidente come terminale del “dovere” di comunicazione “tempestiva” dell’odg, imposto ai comitati di ministri e interministeriali, con ciò consentendo al Presidente di esercitare le proprie valutazioni in relazione alla opportunità che singole questioni siano portate all’attenzione del Collegio, in modo che sia questo a definire le direttive per il comitato (art. 6.3).

E’, infine, attribuito al Presidente il potere di istituire con proprio decreto “*particolari comitati di ministri*” (art. 5.2, lett. h) e “*gruppi di studio*” (art. 5.2, lett. i), con funzioni sostanzialmente consultive e istruttorie.

Rimane da richiamare sinteticamente, in questo quadro schematico, la disciplina relativa alle modalità con la quale è configurata la **potestà normativa del governo**, almeno per evidenziare come essa sia attribuita la Collegio in via generale, per ogni tipologia di atto regolamentare (compresi i regolamenti c.d. “indipendenti”, ex art. 17.1 e 2 e per questo aspetto intervenendo normare il rapporto tra riserva di legge e potere regolamentare dell’esecutivo; e comprendendo anche gli atti regolamentari di competenza ministeriale o interministeriale)¹⁵⁶.

¹⁵⁶ IL CARATTERE 12 è DA COORDINARE MEGLIO - Il profilo relativo potestà normativa del governo, connotato - nella fase attuale - delle dinamiche istituzionali, da una relativa intensificazione del ricorso alla fiducia e alla decretazione d’urgenza in funzione dei rapporti tra forze politiche parlamentari, appare una tematizzazione utile a testare come una analisi aggiornata sia possibile attraverso la ricostruzione delle dinamiche incrociate tra governo e parlamento e tra maggioranza e opposizioni, per cui non sempre la maggioranza deliberante coincide con quella politica che sostiene il governo (Predieri e Cheli).

In un contesto di un sistema politico connotato istituzionalmente da una rappresentanza di tipo proporzionale, con governi di coalizione tenuti insieme dal collante anticomunista, e in presenza del più grande partito comunista di occidente, il ricorso alla decretazione e alla fiducia svolge la funzione di compattare la maggioranza parlamentare, le cui decisioni appaiono coartate – perché anticipate – dall’uso della decretazione. L’uso combinato dello strumentario consente il recupero della compattezza del rapporto del Governo con la sua maggioranza.

Questo paradigma non pare utilizzabile allo stesso modo per la comprensione delle dinamiche istituzionali nella fase attuale, connotata dall’abbandono del principio proporzionalista per quello maggioritario, combinato con lo spostamento dell’asse del complessivo sistema politico nella direzione di un “bipolarismo” di stampo anglosassone.

Da questo angolo visuale appare, perciò, di non immediata comprensione l’insieme delle ragioni che inducono, almeno nelle legislature succedutesi a partire dagli anni ottanta, a fare del “rafforzamento” dei poteri dell’esecutivo l’asse centrale di ogni ipotesi di riforma dei complessivi assetti istituzionali, ragion per cui altra e diversa deve essere la linea di continuità che lega le ipotesi che dalle riforme istituzionali all’insegna del decisionismo transitano attraverso le ipotesi di modernizzazione istituzionale allusiva ad una grande riforma costituzionale ancora a addivenire.

Senonché, appare evidente come questa possibile tematizzazione implichi una presa di posizione su alcune delle questioni centrali della c.d. transizione democratica: temi che vanno dalla tenuta di una costituzione che pare avere una capacità di resistenza maggiore di quella di attuazione; alle forme che veicolerebbero le riforme, introdotte da leggi costituzionali ma anticostituzionali; alla definitiva dimostrazione del contenuto ideologico della concettualità che fa riferimento alla costituzione materiale; al dominio dell’ingegneria costituzionale sulle categorie del politico; al fallimento di una intera classe dirigente autoreferente...

È ovvio che non è possibile in questa sede dare conto dei percorsi analitici in ragione dei quali i nessi reali tra le tematizzazioni accennate conducano tutte nello stesso punto: l’insistenza sulla supposta necessità del rafforzamento del potere decisionale del governo, non senza aver richiamato le distinzioni correntemente accolte e tra forme della decisione politica, in relazione al sistema delle fonti, nella misura il rapporto tra fonti è rapporto tra poteri che li pongono.

Con questi riferimenti di fondo, è allora possibile rilevare come i caratteri e le funzioni assegnate al potere normativo del governo non possa essere letta se non nella scansione definita dai diversi assetti ordinamentali, per rilevarne gli specifici contenuti e forme in funzione del rapporto tra forma di governo e forma di stato, che diacronicamente informa la sequenza ordinata mentale.

Questo criterio consentirebbe di vedere in una diversa prospettiva le ragioni della pressione del sistema politico costantemente orientato, in tutte le fasi, alla affermazione del necessario rafforzamento del ruolo del governo in quanto potere esecutivo, in relazione all'intero assetto dei poteri istituzionali.

Al tempo stesso, il criterio metodologico di riferimento, per la sua trasversalità sistematica, appare idoneo a supportare la valutazione della qualità democratica dell'assetto ordinamentale, sotto il profilo sostanziale, in forza della peculiare funzione svolta dal potere "formale" assegnato.

Pertanto, è noto, in termini generali, come la potestà normativa del governo si esprima sistematicamente nella adozione di decreti legislativi (ex art. 76 cost e 14 l. n. 400/88) e nella emanazione di decreti-legge (ex art. 77 cost e 14 l.n. 400/88), ove se ne intenda rilevare le modalità secondo le quali al governo è attribuita una "quota" di potestà legislativa; e nella emanazione di regolamenti (correntemente disciplinati dalla l.n. 400/88), ove invece si concentri l'attenzione sulle forme mediante le quali è tipicamente espresso il potere esecutivo.

La richiamata configurazione sistematica assunta dalla potestà normativa del governo nell'ordinamento repubblicano vigente consente di evidenziare come, per coglierne correttamente l'evoluzione, sia necessario collocare l'analisi per un verso in relazione dinamica alla complessiva forma di governo, in particolare sotto il profilo delle modalità in cui si presenta la potestà normativa di rango legislativo, in relazione al ruolo assegnato alle camere nel procedimento legislativo; e, per altro verso, in prospettiva diacronica, sia utile ricondurre l'analisi alla dinamica istituzionale tra forme di stato e forme di governo, configurato nell'ordinamento a base statutaria, prima, con l'attenzione che l'evoluzione autoritaria richiede proprio sul punto della c.d. "centralità del governo" e, al suo interno, del capo del governo; e nell'ordinamento a base repubblicana, poi, senza trascurare la rilevanza che può assumere, in questo senso, la c.d. "costituzione transitoria".

In questa sequenza si ritiene di poter individuare i tratti evolutivi più significativi dell'atteggiarsi della potestà normativa del governo, utili a cogliere il senso di una traiettoria che, nella fase attuale del dibattito politico istituzionale e culturale, appare contrassegnata da una forte convergenza sulla necessità del rafforzamento del ruolo decisionale (e quindi normativo) del governo; e ciò, in risposta ad una "crisi di sistema", la cui analisi individuerrebbe nella carenza di "procedure" decisionali (e degli strumenti in cui le decisioni politiche si esprimono), una delle cause principali della incapacità di soluzione dei conflitti tipici di una società complessa, connotata da un "sovraccarico" di domanda prodotta dalla scomposizione e riaggregazione degli interessi sociali a diverso grado di organizzazione e strutturazione.

Sotto altro profilo, nel solco della sequenza accennata, è poi possibile rilevare come si sia atteggiata la potestà normativa del governo in relazione alla riserva di legge e all'utilizzo, in particolare, della tipologia regolamentare attribuita dall'ordinamento (e come risulti configurato il potere di iniziativa in relazione allo svolgimento dei lavori parlamentari, nella misura in cui si rilevi come uno dei tratti qualificanti le proposte di riforma istituzionale variamente avanzate sia – non a caso, costantemente – la attribuzione al governo del potere di ottenere priorità nella discussione delle proprie iniziative innanzi alle camere, con evidente forte rovesciamento dell'attuale principio di autonomia regolamentare di ciascuna di esse).

Della potestà normativa del governo nella fase dell'ordinamento a base statutaria si è già detto e sia consentito il rinvio alle pagine precedenti. Sia sufficiente ricordare come lo Statuto delinei la divisione del potere e regoli i rapporti reciproci quanto al potere di governo e camere, in base ad un sostanziale "potere di veto", configurato ai sensi dell'art. 56 st., secondo il quale "se un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi non potrà più essere riprodotto nella stessa sessione.

In sintesi, in un tale assetto istituzionale, una possibile osservazione relativa alla potestà normativa (legislativa e regolamentare) del governo è che essa appare estremamente ampia, almeno per due ordini di ragioni: in primo luogo, lo statuto sembra definire limiti espressi, anche alla luce della considerazione che il governo del re è contitolare della funzione legislativa; In secondo luogo, non appare influente l'inesistenza formale del rapporto fiduciario tra camere e governo, ragioni per le quali il governo appare "centrale" nella forma di governo e, conseguentemente, incondizionato l'esercizio del potere normativo nelle sue forme.

E' ben nota, per doverla qui richiamare, la sequenza di una dinamica istituzionale che evolve verso forme di crescente peso del ruolo del Parlamento, in una col l'ampliamento della sua base rappresentativa, seppure con fasi alterne di involuzione autoritaria, nelle quali il potere normativo del governo trova fattori di "riespansione", in aderenza alla "costituzione formale" al tempo vigente.

Ciò che conta evidenziare, sul punto, è che ad assetto statuario formalmente invariato, l'ordinamento registra, nel primo dopoguerra, una seconda fase in cui il potere normativo del governo si riconfigura, per effetto della l.n. 2263/1926 (disciplinante le "attribuzioni e prerogative del capo del governo, Primo ministro e Segretario di stato") e della L.n. 100/1926 (Sulla facoltà del governo di emanare norme giuridiche).

Con la prima delle due leggi richiamate, l'ordinamento a base statutaria vede configurarsi una più strutturata funzione di governo, imputata anche formalmente al capo del governo, che risponde al Re dell'indirizzo politico generale e verso il quale i singoli ministri sono responsabili (benchè nominati e revocati dal re, ma su proposta del capo del governo, artt. 1 e 2).

L'elemento di rilievo per cogliere la dinamica della potestà normativa, in questo contesto, è leggibile alla luce del successivo art. 6, secondo il quale l'iniziativa legislativa (in senso procedimentale) è saldamente nelle mani del Primo

ministro (quindi del governo), nella misura in cui “nessun oggetto può essere messo all’ordine del giorno di una delle due camere, senza l’adesione del capo del governo”.

Nella stessa direzione muovono i successivi comma del medesimo articolo, che sostanzialmente consolidano il ruolo centrale del capo del governo nel procedimento legislativo.

Al potere normativo del governo sul piano legislativo come sopra ricostruito, si deve associare il contenuto della seconda legge (n. 100/26) richiamata, che espressamente disciplina il profilo del potere regolamentare, unitamente alla disciplina degli atti aventi forza di legge.

In sostanza, la legge attribuisce al consiglio dei ministri una potestà regolamentare generale in relazione alla attuazione delle leggi e in materia di regolamenti di organizzazione (art. 1, c. 1); e definisce i presupposti per la legislazione delegata e la decretazione d’urgenza, in quest’ultimo caso fissando un termine (ampio) di vigenza nelle more della conversione.

Anche in questa fase, segnata da una complessiva involuzione di segno autoritario, la configurazione e i caratteri assunti dalla potestà normativa del governo mostrano una decisa tendenza ad ampliare la sfera sostanziale di operatività e a dilatare la dimensione temporale della potestà medesima; dinamica, questa, che deve essere letta insieme con lo svuotamento degli organi rappresentativi.

La successiva del passaggio da un ordinamento a base statutaria al vigente ordinamento costituzionale è mediato dalle c.d. “costituzioni transitorie”.

E’ utile porre rapidamente l’attenzione sul D. Lgt n. 151/1944 e al D. Lgt. n. 98/1946 per segnalare come nel contesto di una acuta crisi istituzionale di sistema che accompagna gli eventi bellici, il potere normativo è formalmente integralmente attribuito al Consiglio dei Ministri (art 4, d.lgt. 151/44); e per evidenziare come, in un secondo momento, l’attribuzione venga rapidamente riveduta nel senso del mantenimento della “delega legislativa ordinaria” al governo, per il quale tuttavia è introdotta la responsabilità verso l’assemblea costituente.

La Costituzione Repubblicana rappresenta una soluzione di continuità, i termini generali, rispetto al precedente ordinamento a base statutaria. Già in seno all’Assemblea Costituente si svolge una ampia discussione circa l’opportunità di attribuire al Governo la potestà normativa primaria, accanto a quella secondaria tipica del potere esecutivo. La scelta sul punto non è problematica proprio alla luce delle recenti vicende del ventennio fascista ove il Governo era venuto a sommare su di sé l’intera potestà normativa con totale esautorazione del Parlamento. Così, al prevalere del riconoscimento espresso del potere normativo, nella convinzione che esso sia sostanzialmente connotato alla funzione esecutiva, sono associati espliciti limiti costituzionali, finalizzati essenzialmente al controllo parlamentare dell’attività normativa del governo, nella prospettiva di una sua possibile espansione, per via di prassi.

In questo senso, il primo elemento sistematico da considerare è che la scelta delle forme di governo è connotata dalla centralità delle camere, nel procedimento legislativo; e qualificata dal rapporto di fiducia che lega il governo al Parlamento; e per altro verso, che al governo è attribuita una potestà normativa che, sul piano legislativo, appare in prima approssimazione fortemente delimitata, se comparata con le attribuzioni precedentemente imputate.

Infatti, posto che in via generale e ordinaria “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere” (art. 70) (benché poteri di iniziativa siano riconosciuti anche ad altri soggetti), è stabilito che essa “non può essere delegata al governo se non con determinazione dei principi direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti” (art.77); mentre rigoroso appare il caso della decretazione d’urgenza, quanto ai limiti e alle condizioni che lo consentono.

Se, poi si pone attenzione al profilo della prassi repubblicana - fatta eccezione per una prima fase dove l’uso del decreto legge appare relativamente contenuto -, già a partire dagli anni ’60 -’70 si osserva il crescente ricorso all’impiego del decreto legge, come strumento governativo di espressione dell’indirizzo legislativo (in attuazione dell’indirizzo politico generale del governo), con profili che subito mostrano di stridere con i limiti costituzionalmente definiti, e con emersione della natura politicamente controversa dell’uso dello strumento medesimo che, come noto, se da un lato è espressione della forza formale del Governo di fronte al titolare della potestà legislativa, al contempo offre il fianco a mostrare una sostanziale difficoltà politica della maggioranza parlamentare. In un contesto di governi di coalizione, non del tutto omogenei politicamente, il decreto legge si trasforma in necessità ed urgenza “politica”, più esattamente quella consistente nella attuazione del proprio programma politico, in maniera rapida e senza i compromessi che l’iter parlamentare comporta. Per questa via, la crescita quantitativa dei decreti legge supera in alcune fasi quello delle leggi ordinarie tanto da trasformarsi nella fonte primaria per eccellenza e, per le ragioni accennate, nel contempo cresce il numero dei decreti legge non convertiti, ciò che determina il fenomeno della reiterazione dei decreti legge non convertiti. In una prima fase, l’atteggiamento del Governo, ampiamente criticato in dottrina, non viene osteggiato né dal Parlamento, né dal Presidente della Repubblica, né soprattutto, dalla Corte Costituzionale. L’impiego del decreto legge disancorato dalle condizioni formali che ne consentirebbero l’emanazione, in sostanza, rappresenta prevalentemente il tentativo del governo di anticipare gli indirizzi politici, mettendo il Parlamento di fronte ad una forzatura di sistema, per ricompattare maggioranze fluide o instabili. Sulla base della analisi “politica” delle cause del patologico impiego di uno strumento sganciato dalle condizioni poste rigorosamente nella costituzione a tutela della centralità del parlamento nel procedimento legislativo, la C. C.le a lungo ha “tollerato” la prassi richiamata. Peraltro, due, in particolare, sono state le chiusure che impedivano al giudice delle leggi di intervenire in materia: in primo luogo, la Consulta riteneva di non poter valutare i c.d. “casi straordinari di necessità ed urgenza”, considerandoli presupposti di natura prettamente politica, la cui valutazione competeva, pertanto, al Governo e al Parlamento. In secondo luogo, la Corte Costituzionale

non riteneva che il giudizio sul decreto legge potesse poi trasferirsi sulla legge di conversione per cui o il suo giudizio giungeva nel breve arco temporale di 60 giorni (cosa pressoché impossibile) o ne veniva meno lo stesso oggetto. Il continuo espandersi del fenomeno, come noto, porta la Corte ad un cambio di giurisprudenza: con la ben nota sentenza n. 29 del 1995, la Consulta prende posizione nei confronti delle modalità attraverso le quali il Governo pone in essere i decreti legge e la censura sotto diversi profili, in particolare chiarendo l'incostituzionalità della tecnica mediante la quale si dilata la vigenza di norme "provvisorie" (non definitive), in attesa che un parlamento più subalterno ne consenta la conversione.

In tale importante decisione, la Corte afferma dapprima la possibilità di censurare i casi in cui i presupposti di necessità ed urgenza siano evidentemente mancanti: peraltro, tale evidente mancanza se rende illegittimo il decreto legge (atto fonte), trasferisce gli effetti sulla legge di conversione, quale vizio "in procedendo", comportando, quindi, l'illegittimità anche di questa fonte. Nella ben nota sentenza n. 360 del 1996, che definitivamente pone le premesse per limitare la pratica della reiterazione dei decreti legge. In tale decisione, la Corte Costituzionale afferma che la prassi della reiterazione contrasta con la Costituzione sotto molteplici punti di vista: in primo luogo, con il carattere di provvisorietà che il decreto legge deve avere; in secondo luogo, contrasta con gli stessi presupposti di necessità ed urgenza che consentono l'adozione di tale fonte; fa venir meno, in terzo luogo, la stessa responsabilità del Governo che, in caso di mancata conversione, dovrebbe essere chiamato a rispondere del suo operato; ancora, la reiterazione espone al rischio di un mutamento sostanziale della forma di governo nella misura in cui comporta un sempre più evidente rafforzamento dell'organo esecutivo a discapito del Parlamento. Ultimo, ma non per importanza, la Corte osserva come la pratica della reiterazione contrasti anche con il principio della certezza del diritto, poiché la decadenza *ex tunc* nel caso di mancata conversione impatta proprio su questa dimensione. Per le ragioni sopra sommariamente richiamate, la Corte costantemente afferma l'illegittimità della reiterazione dei decreti legge, se intesa quale automatica ripresentazione dello stesso identico decreto decaduto, affermando peraltro la possibilità di una ripresentazione solo in caso di effettivi nuovi casi di necessità ed urgenza e di un decreto legge con contenuti nuovi. Solo dopo il consolidamento di questo orientamento della Consulta, il numero dei decreti legge tende a ridursi drasticamente (anche se, al contempo, a partire dagli anni '90 inizia progressivamente a crescere il ricorso all'altra fonte primaria che la Costituzione riconosce al Governo: i decreti legislativi. Con la più recente sentenza n. 171 del 2007, giunge a dichiarare l'illegittimità costituzionale di un decreto legge per mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza affermando peraltro che i vizi del decreto legge si trasmettono alla legge di conversione in qualità di vizi in procedendo, superando in tal modo altra sua pregressa giurisprudenza che aveva ritenuto che la legge di conversione andasse a sanare ogni vizio del decreto legge. Altro discorso, pur connesso alle modalità di impiego del dl, è la tendenza alla adozione dei c.d. "decreti omnibus", contenenti nel medesimo testo disposizioni disciplinanti materie eterogenee, in contrasto, peraltro, con quanto disposto dall'art. 15 della legge 400/88.

Come si anticipava, se il problema dei decreti legge può oggi ritenersi rientrato, è un altro fenomeno che sta preoccupando la dottrina ovvero quello del sempre più massiccio ricorso alla delega legislativa. Anche in questo caso, peraltro, i limiti che la Costituzione pone nell'art. 76 sono stati rapidamente elusi. Innanzitutto, i c.d. "principi e criteri direttivi" anziché essere intesi come due parametri distinti, vengono sempre più concepiti come una meraendiadi. Il Parlamento, infatti, pone principi e criteri in maniera del tutto vaga e generica e il Governo - nell'esercitare la delega - tende ad eludere i vincoli posti. Sul punto, peraltro, si segnala che la Corte Costituzionale si è dimostrata piuttosto elastica raramente censurando un decreto legislativo "per eccesso di delega" e non esercitando, pertanto, un sindacato stringente nei riguardi dei principi e criteri direttivi (anche se primi segnali di questo approccio sono presenti nella sentenza n. 340 del 2007).

Per quanto riguarda poi "l'oggetto definito" sono sempre più numerosi i casi in cui il Parlamento delega al Governo interi settori del diritto: dalla riforma del codice di procedura penale, a quella del diritto tributario, a quella del servizio sanitario nazionale, a quella della pubblica amministrazione. Quanto al "termine", in moltissimi casi le deleghe sono pluriennali, per il cui il potere legislativo è trasferito al Governo per un lungo arco temporale. In tali casi, è noto, il Parlamento è solito porre altri limiti ed in particolare l'obbligo per il Governo di richiedere il parere delle Commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti legge, prevedendo in tal modo una forma di controllo del Parlamento sull'operato del Governo. E' poi sempre più frequente il ricorso ai c.d. "decreti correttivi - integrativi": nella delega legislativa il Parlamento attribuisce al Governo il potere di porre in essere un primo "decreto principale" conferendogli al contempo la possibilità di opporre in un momento successivo correzioni ed integrazioni attraverso ulteriori decreti legislativi. In tal modo il Governo è in grado di testare se la normativa posta in essere in un primo momento necessita di aggiustamenti e sistemazioni. Anche in questo caso, però, interi settori del diritto vengono di fatto trasferiti dalle mani dell'organo legislativo a quelle del potere esecutivo.

Sul versante della potestà normativa di rango legislativo, le questioni aperte si muovono in questa direzione.

Sotto il profilo, invece, della potestà normativa di rango regolamentare, la ricostruzione sarebbe incompleta se non si dedicasse l'attenzione necessaria alla l.n. 400/1988, ai sensi della quale è espressamente disciplinata la potestà regolamentare del governo, in un contesto in cui i processi di delegificazione hanno svolto un ruolo crescente nel ridefinire la disciplina di interi settori normativi.

Il quadro che sommariamente emerge è quello di una legislazione che razionalizza gli assetti strutturali, organizzativi e funzionali degli organi di governo e che, in relazione al nesso funzionale ricostruito tra i principi organizzativi costituzionalmente qualificati (secondo cui l'alternativa tra principio collegiale e monocratico appare parziale nella prospettiva di una ricostruzione aderente al dato sistematico e alla realtà giuridica), offre alcuni spunti critici, se riportata al parametro unidimensionale della qualità del "rafforzamento" del governo.

Un primo rilievo è possibile in relazione alle modalità secondo le quali è ridisegnato il complesso rapporto tra collegialità e monocraticità, posto che si debba procedere su base "indiziaria" nell'assenza di una esplicita opzione legislativa. Per un verso, si deve rilevare come tutti gli atti politicamente rilevanti che esprimano formalmente le decisioni del governo in tema di iniziativa legislativa e di potere normativo di rango sub-legislativo siano attribuite alle deliberazioni dell'organo collegiale. Per altro verso, si deve osservare come la legge offra – sul piano organizzativo – la possibilità per il Presidente di definire un "sottoinsieme" di ministri da lui "designati", ai quali riconoscere una ultracentralità "politica" e istituzionale; e sullo stesso versante, può essere richiamata la facoltà di istituire comitati di ministri o interministeriali con funzioni anche istruttorie.

Limitatamente a questo primo livello di osservazione, quel che può desumersi è il diverso atteggiarsi della collegialità come principio organizzativo in relazione al processo decisionale, per evidenziare come la legge prospetti una "collegialità ristretta" (pur sempre collegiale) in cui politicamente è destinata a convergere la rappresentanza (apicale) delle forze politiche che sostengono il governo e che può esplicare una funzione di guida dell'azione di governo, in forza del potere di proposta che sembra possibile imputare. Quel che la collegialità plenaria perde come sede della *elaborazione* delle proposte operative in cui si concretizzano gli indirizzi di governo non pare transiti *immediatamente* a rafforzare il presidente dell'organo, se non nella versione "debole" della istituzione di comitati di ministri. Per questo aspetto, allo stesso tempo, si può registrare un rafforzamento delle funzioni di coordinamento ministeriale, per effetto della presidenza dei comitati, che è delegabile sino al limite – non superabile – della configurazione di ordinamenti sub sezionali.

Detto diversamente, si deve riconoscere che l'elaborazione dell'indirizzo politico di governo e – verosimilmente – le attribuzioni in materia di impulso e di iniziativa legislativa siano "elaborati" da una collegialità ristretta composta da una rappresentanza qualificata delle forze politiche di maggioranza, ad attestare la permanenza del *continuum* tra governo e maggioranza stessa; e che detti indirizzi rappresentino il contenuto di proposte al plenum, che rimane l'unico organo con pienezza di attribuzioni deliberanti¹⁵⁷.

Particolare cautela il dibattito culturale ha espresso non tanto nel caso dei regolamenti di organizzazione o in quello dei regolamenti esecutivi di norme di rango legislativo, per le quali sono consolidate le chiavi sistematiche dell'analisi giuridica; quanto, invece, nel caso dei regolamenti c.d. "indipendenti", emanati per disciplinare materie non coperte da riserva di legge.

Non è possibile in questa sede dar conto dei profili richiamati se non per segnalare che le perplessità riferite ai regolamenti indipendenti sono tutte riconducibili al carattere residuale di tale tipologia, nel senso della potenziale generalità di impiego di cui in astratto apre suscettibile. (D'altra parte, la recente riforma del Titolo V concorre a delimitare fortemente questa possibilità, per effetto del criterio di riparto di competenze adottato tra stato e regioni).

In conclusione, l'evoluzione dei caratteri della potestà normativa del governo come rapidamente tratteggiata consente di riflettere sulla attualità di un dibattito politico costituzionale che, tra i temi al centro dei contrastati progetti di riforma, pone sistematicamente – tra l'altro – il rafforzamento dell'esecutivo. L'evoluzione ricostruita in questa sede mostra come questa istanza appaia "immanente" e comune all'ordinamento a base statutaria come a base costituzionale repubblicana; e mostra come la concentrazione di un potere normativo nel governo sia storicamente realizzata nel contesto di un ordinamento sottoposto ad una involuzione autoritaria. Ne deriva, che ogni ipotesi di rafforzamento della potestà normativa del governo deve essere opportunamente collocata nel quadro istituzionale di riferimento, alla luce della dinamica in atto, allo scopo di mantenere in equilibrio una forma di governo ancorata al principio di poteri distinti e cooperanti.

¹⁵⁷ In tal senso sembra muovere l'osservazione per cui "la deliberazione del consiglio sarebbe sempre necessaria non solo per l'esercizio di tutte le competenze attribuite al governo dalla costituzione, ma anche per consentire al

In secondo luogo, se si focalizza l'attenzione sulla imputazione delle attribuzioni essenziali, in quanto espressione diretta delle funzioni di indirizzo generale, destinate ad esprimersi in atti condizionanti la vita stessa del collegio, non può non rilevarsi come essa sia ricondotta al collegio nel suo insieme, e non al solo Presidente.

Un terzo ordine di riflessioni può essere sviluppato leggendo le attribuzioni del presidente – sopra richiamate –, in una sequenza unitaria in modo da apprezzarne il “peso” in relazione al processo decisionale che definisce l'indirizzo politico.

Così, la decisione di porre la questione di fiducia su un atto del governo, che spetta al Presidente (art. 5, lett b), può essere esercitata previo “assenso” del Collegio, e se su questa base si può affermare che la titolarità formale della attribuzione sia in capo al presidente, è pur vero che detta titolarità non può attivarsi in assenza di decisione collegiale, cui va riconosciuto il carattere condizionante del presupposto.

Sul piano della organizzazione dei lavori collegiali, la legge attribuisce al Presidente i poteri *tipici* del vertice di un organo collegiale¹⁵⁸, strettamente finalizzati all'espletamento delle funzioni istitutive che si estendono dalla convocazione, alla fissazione dell'odg, alla determinazione delle modalità delle decisioni, sino al potere di sospendere la adozione di decreti di singoli ministri per portare la decisione al collegio, qualora ravvisi la sussistenza di presupposti politicamente rilevanti sul piano dell'unità degli indirizzi.

Lo strumentario sopra richiamato consente al Presidente di condurre lo svolgimento dei lavori del Collegio, con la possibilità di condizionarne la specificità materiale mediante l'odg, con cui è definita le priorità dei lavori. Se da un lato, questa attribuzione sembra alludere alla capacità di condizionare l'indirizzo politico del governo, poiché i tempi delle decisioni su singole questioni possono rappresentare un contenuto qualificante dell'azione di governo complessivamente intesa¹⁵⁹, è pur sempre ragionevole ipotizzare che, nel caso di indirizzi di rilevante interesse per la maggioranza, l'odg sia informalmente concordato *ex ante* con le componenti politiche di essa¹⁶⁰.

Presidente del Consiglio ed ai ministri la emanazione di atti qualificabili come atti di indirizzo politico generale” 159.

Cfr. anche BARILE, *Consiglio dei Ministri*, voce e S. LABRIOLA, *Il governo della Repubblica*, cit., 55 e segg..

¹⁵⁸ M. CAMMELLI, *L'amministrazione per collegi*, Mulino, 1985; V. OTTAVIANO, *L'attività di coordinamento*, Giuffrè, 1957; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, 1970. D. SORACE, *Il diritto delle pubbliche amministrazioni*, Mulino, 1995.

¹⁵⁹ Si pensi alla numerosità dei casi in cui i programmi di governo sia stati presentati come articolati in fasi sequenziali, posti in un ordine non neutrale rispetto alle priorità, ossia rispetto alla qualità degli interessi in relazione ai quali l'azione di governo deve svilupparsi.

¹⁶⁰ La natura della collegialità del Consiglio dei Ministri ha suscitato l'interesse della dottrina, che ne sottolinea la sostanziale assimilabilità a quella propria dei collegi politici, per i quali rilevarebbero le regole costituzionalmente definite per la validità delle deliberazioni delle Camere, ai sensi dell'art. 64.3 Cost., secondo il quale le deliberazioni sono valide in presenza di numero legale e votazioni a maggioranza dei presenti (A. RUGGERI, *Prime note al regolamento del Consiglio dei Ministri*, in Archivio di diritto costituzionale, Giappichelli, 1993). Diversamente, è stato rilevato che proprio l'intrinseca politicità dell'organo e, soprattutto, “la presunzione di omogeneità politica” possano fondare decisioni assunte in assenza del presupposto del numero legale (Merlini, 164), ragione per cui “il principio di direzione del presidente del consiglio sembra cedere solo di fronte al voto espresso a maggioranza dai ministri su un oggetto che il primo ministro abbia posto in votazione” 164. Per questa via, però, dovrebbero considerarsi validamente assunte anche decisioni in presenza di un qualsiasi numero di componenti, il che conduce al rischio di decisioni collegiali a collegialità estremamente ristretta, pur dovendosi annotare che l'assenza di una parte del collegio possa esprimere un modo di segnalare difficoltà presenti sul piano dell'unità degli indirizzi politici. Sul punto, pare di poter segnalare come la natura politica dell'organo non si ritenga da sé sufficiente a rendere inoperanti le regole della collegialità minima, che al rispetto formale delle regole per la convocazione associno la presenza di un numero legale e di deliberazioni validamente assunte secondo il principio maggioritario: regole il cui rispetto deve essere ricondotto alla funzione di “garanzia”, dal punto di vista degli altri organi costituzionali, per rendere invalide decisioni in assenza di numero legale, pur adottate ad unanimità. In altri termini, per quanto sia accettabile la presunzione di omogeneità politica, essa non può rappresentare la base di legittimazione di decisioni adottate in violazione della pluralità dei

Nel complesso, dal disegno della l. 400/88 emerge una ridefinizione del rapporto tra collegialità e monocraticità che è leggibile in due direzioni. Per un verso, il Consiglio dei ministri pare rafforzato nella sua posizione centrale sul piano delle attribuzioni funzionali all'inveramento dell'indirizzo politico generale del governo; per altro verso, alcune attribuzioni specifiche del Presidente hanno funzione di attivazione di quelle collegiali, specificamente in relazione all'indirizzo politico, a confermare una maggiore e più netta definizione del potere direttivo costituzionalmente assegnato. Così, se da un lato un sistema politico parlamentare esprime nella l. 400/88 il disegno di un impianto collegiale, riflesso del pluralismo partitico nell'ottica dei governi di coalizione, nella legge medesima sono presenti i presupposti per uno sviluppo delle attribuzioni specifiche del Presidente della compagine collegiale, destinato a radicarsi nel successivo passaggio di fase a cavallo degli anni novanta.

La problematica riconfigurazione del ruolo del PCM nella c.d. "transizione" fra prima e seconda repubblica. Il tema del ruolo del PCM nel quadro del dibattito sulle riforme istituzionali (commissione de Mita-Jotti) e le esigenze di "razionalizzazione" delle decisioni.

La crisi generalizzata del sistema politico in ragione di una molteplicità di fattori che sottolineano la inadeguatezza di un ceto politico a guidare la "modernizzazione" del Paese, alle soglie della c.d. "globalizzazione" (e non di meno la caduta di tensione morale per effetto della corruzione politica), ha richiesto (e impone) l'approntamento delle condizioni per un nuovo assetto del sistema politico, che, dall'esito dei referendum in materia elettorale degli anni 1991-93 in poi, assume connotati differenti in ragione anche dell'adozione di nuovi sistemi elettorali di ispirazione maggioritaria (uninominali), in relazione ai diversi livelli di governo, che archiviano come inattuale una visione "proporzionalistica" (ossia, genuinamente pluralistica) della rappresentanza politica¹⁶¹.

Il quadro politico che, a metà degli anni novanta, è nel pieno della c.d. "transizione alla seconda repubblica", ha introiettato (ovunque) le logiche "riduzionistiche" ed è fortemente impregnato di una visione individuocentrica della politica che – con premio delle ideologie competitive su quelle personalistiche, cooperative e solidaristiche – apre la strada al rafforzamento della verticalizzazione del potere, se è vero che – prevalendo opinioni revisioniste in fatto di assetto costituzionale – tutti i tentativi di riforme o le proposte in campo sono di segno prevalentemente "presidenziale", senza che con ciò si intenda sul piano istituzionale necessariamente l'autonomo rilievo del Presidente del Consiglio o della Repubblica, ma più latamente si alluda al rafforzamento del principio gerarchico nella formazione delle decisioni relative all'indirizzo politico.

Le dinamiche istituzionali e politiche di questa che descrittivamente si indica come "transizione istituzionale" sono segnate trasversalmente da tentativi di riforma e accentuata instabilità politica.

Nella prospettiva di mostrare come prenda corpo la riconfigurazione dei rapporti relativi tra i centri di potere istituzionali nella determinazione dell'indirizzo politico, pare importante focalizzare l'attenzione sia sul profilo politico, relativo allo scompaginamento del sistema politico e alla sua riconfigurazione, in ragione della adozione di nuove regole di rappresentanza di impronta maggioritaria; sia sul profilo istituzionale, segnato dalla sequenza dei governi c.d. "tecnici", cui

componenti, che a fini di garanzia è quella desumibile per assimilazione al disposto dell'art. 64.3, ma è non dimeno derivabile dal principio pluralistico operante in ogni livello degli organi costituzionali collegiali.

¹⁶¹ E. CHELI, *La riforma mancata*, cit. segnala come "tra il '92 e il '93, l'effetto congiunto, da un lato, dello sfaldamento dei partiti che avevano concorso ad impiantare il patto costituzionale del '47, dall'altro, dall'abbandono della proporzionale come asse portante della carta del '48, conducono ad incrinare proprio quelle che erano state le basi del modello costituzionale tracciato dalla Costituente, determinando come conseguenza una caduta di funzionalità di questa Carta rispetto al nuovo contesto politico. Contesto che, specialmente dopo la prova referendaria del 1993 e dopo le elezioni del 1994, induce talune forze ad avviare un processo di vera e propria delegittimazione della Carta repubblicana. È in questa fase, infatti, che si tenta di affermare la tesi secondo cui la patologia e la crisi del sistema politico ... debbano essere riferite proprio alla insufficienza del modello costituzionale tracciato nel 1947" (p.123).

sono affidati programmi definiti, sia in tema di riforme istituzionali (sia in tema di riassetto di ampie aree dell'economia nazionale).

Sul primo profilo, l'esito della stagione referendaria¹⁶² attesta una crisi di legittimazione nell'assetto della rappresentanza politica e, specialmente, della forma-partito, che appare dovuta alla degenerazione indotta da fenomeni corruttivi diffusi e che è, più strutturalmente, manifestazione della difficoltà di riordinare la rappresentanza in ragione del riassetto di interessi sociali, scompaginati dai processi di trasformazione strutturali, in connessione con i processi di integrazione europea, riavviati dall'AUE e destinati ad uno snodo decisivo con il trattato di Maastricht (1992).

In questo senso, il tema della rappresentanza politica è colto dal movimento referendario – sull'opportunità di una opinione pubblica montante contro i fenomeni corruttivi – come avvio di un più complessivo programma politico di trasformazione degli assetti istituzionali e trova parzialmente riflesso nei contenuti programmatici della coalizione quadripartita formata a sostegno del Governo Amato (1992), cui, frattanto, sono assegnati obiettivi specifici connessi all'avvio dei processi di privatizzazione di ampi settori di economia pubblica. In coerenza con quanto sostenuto dalla dottrina prevalente – secondo la quale sono da escludere revisioni di parti organiche della costituzione come oggetto di una proposta governativa, poiché esse sono “riservate” al parlamento, in quanto titolare del potere di revisione costituzionale –, la soluzione percorsa nel tentativo di individuare soluzioni credibili alla crisi di legittimazione è quella della costituzione di una commissione bicamerale, che componga un quadro organico di ipotesi di riforma, relativo all'ordinamento della repubblica.

L'istituzione della “Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali” c.d. de Mita – Jotti (dal nome dei due presidenti) segue formalmente uno schema analogo al precedente della Commissione Buozzi, mediante l'adozione contestuale (23 luglio 1992) da parte di ciascuna Camera di due rispettivi atti monocamerali di indirizzo, aventi analogo contenuto¹⁶³, con cui si delibera la istituzione di una Commissione¹⁶⁴, alla quale affidare il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti la parte seconda della Costituzione e le proposte di legge in materia elettorale presentate alle Camere, nonché di elaborare un progetto organico di revisione dei suddetti titoli della Costituzione, nonché dei sistemi elettorali per l'elezione degli organi costituzionali¹⁶⁵.

¹⁶² Pare necessario ricordare, in estrema sintesi, come il movimento referendario sul tema elettorale abbia conseguito la prima significativa affermazione ottenendo l'abrogazione delle preferenze multiple e la conseguente adozione della preferenza unica per l'elezione dei Deputati. Sulla scia dell'esito favorevole, il movimento referendario ripropone una nuova formulazione di altri quesiti referendari – respinti in prima istanza dalla C. Costituzionale, Sent. 47/1991 – finalizzati alla trasformazione in senso maggioritario del sistema elettorale per il Senato e per gli enti locali. Cfr. P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti della sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam, 1992. Sul piano politico, il movimento referendario appare espressione di una radicale critica al sistema partitico, in alternativa al quale propone una versione più “diretta” del rapporto tra elettore ed eletto, con ciò (fomentando) raccogliendo e canalizzando la crisi di legittimazione del partito politico nella direzione della sua definitiva delegittimazione istituzionale, quale “ente” per il corretto funzionamento di una democrazia parlamentare. Questo approccio politico e culturale merita una maggiore attenzione in chiave critica, che sarà sviluppata nelle pagine seguenti.

¹⁶³ Risoluzione Bianco ed altri n. 6-0001 alla Camera; ordine del giorno Gava ed altri n. 1 al Senato.

¹⁶⁴ La “Commissione parlamentare per le riforme istituzionali”, risulta composta da 30 deputati e 30 senatori nominati, rispettivamente, dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato su designazione dei gruppi parlamentari, in modo tale da rispecchiare complessivamente la proporzione tra i gruppi presenti in Parlamento.

¹⁶⁵ La Commissione si articola in quattro Comitati, aventi il compito di svolgere un'attività di elaborazione istruttoria rispettivamente sui temi forma di Stato, forma di governo, legge elettorale e garanzie costituzionali, che, entro l'ottobre successivo, approvano relazioni tematiche, illustrate in Commissione plenaria. Al termine della discussione in sede plenaria, la Commissione ha approvato dei principi direttivi con cui sono stati fissati gli indirizzi per il prosieguo dei suoi lavori. Sulla base di tali indirizzi i Comitati hanno quindi svolto una ulteriore attività istruttoria che si è conclusa con l'approvazione di un articolato da parte dei Comitati forma di Stato e forma di governo. Per quanto riguarda la legge elettorale, il Comitato dopo un ampio dibattito ha rinviato alla Commissione per la discussione e decisione conclusiva. La Commissione è quindi tornata a riunirsi in sede plenaria il 27 gennaio 1993 per procedere alla discussione sull'esito

Sulla base delle speciali procedure previste dalla legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presenta alle Presidenze delle due Camere

dei lavori del Comitato legge elettorale. La discussione si è conclusa con l'approvazione, nella seduta del 10 febbraio, di nuovi principi direttivi contenenti gli indirizzi per la riforma del sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato.

In una prima fase, la Commissione ha operato nell'ambito dei poteri e dei mezzi conoscitivi e di indagine previsti dai regolamenti parlamentari.

Le due deliberazioni istitutive hanno disposto che con una legge costituzionale - da approvarsi entro 6 mesi dalla costituzione della Commissione - siano conferiti alla stessa *poteri referenti* nei confronti delle Camere, per la formulazione delle proposte definitive di revisione costituzionale, da formularsi in tempi definiti.

In attesa del completamento dell'iter procedurale di approvazione della legge costituzionale, ed in vista della scadenza del termine di sei mesi dalla costituzione della Commissione (9 marzo 1993) previsto nelle delibere istitutive, la Camera ed il Senato hanno approvato, in data 4 marzo 1993, due atti monocamerali di indirizzo di identico tenore (mozione n. 1-00147 Bianco ed altri, mozione n. 1-00088 Gava ed altri), in base ai quali i poteri della Commissione sono stati prorogati sino alla data di entrata in vigore della suddetta legge costituzionale. La legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, entrata in vigore l'11 agosto, ha attribuito alla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, il compito di elaborare un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione ("Ordinamento della Repubblica"), con esclusione della sezione II del titolo VI (Revisione della Costituzione - Leggi costituzionali), nonché delle proposte di riforma dei sistemi elettorali, per l'elezione degli organi costituzionali. La legge ha introdotto un procedimento di revisione costituzionale parzialmente derogatorio rispetto a quello previsto dall'art. 138 della Costituzione e la cui applicabilità è stata limitata ai progetti di revisione costituzionale presentati alla data di entrata in vigore della medesima legge costituzionale. A tal fine è stata prevista l'assegnazione da parte dei Presidenti della Camera e del Senato alla Commissione stessa di tutti i progetti di legge costituzionale ed ordinaria relativi alla suddette materie presentati entro la data dell'entrata in vigore della legge costituzionale (l'11 agosto 1993). La Commissione avrebbe dovuto esaminare i progetti di legge ad essa assegnati in sede referente e secondo le norme dettate dal regolamento della Camera, in quanto compatibili con le speciali disposizioni introdotte dalla legge costituzionale. La fase di esame in sede referente si sarebbe dovuta concludere, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 4, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, con la presentazione alle Camere di progetti di legge corredati da relazioni illustrative. Nei trenta giorni successivi a tale presentazione era attribuita a ciascun deputato e a ciascun senatore la facoltà di presentare alla Presidenza della Camera di appartenenza emendamenti ai testi approvati dalla Commissione, sui quali questa si sarebbe pronunciata nei successivi trenta giorni. Scaduti i suddetti termini i Presidenti delle due Camere avrebbero adottato le opportune intese per l'iscrizione all'ordine del giorno delle rispettive Assemblee dei progetti proposti dalla Commissione e per la fissazione della data entro al quale ciascuna Camera avrebbe dovuto procedere alla votazione finale. La Commissione sarebbe stata rappresentata nella discussione dinanzi alle Assemblee da un apposito Comitato formato dal presidente, dai relatori, e da deputati e senatori nominati in modo tale da garantire la rappresentanza di tutti i gruppi. Nel corso dell'esame davanti alle Assemblee si dovevano applicare le norme dei rispettivi regolamenti; la legge costituzionale ha introdotto tuttavia alcune deroghe. Al fine di evitare intralci procedurali nel corso del dibattito è stato previsto che non potessero essere ammesse questioni pregiudiziali, sospensive, per il non passaggio agli articoli o per il rinvio in commissione. Per quanto concerne il regime degli emendamenti la legge costituzionale prevedeva che fino a cinque giorni prima dell'inizio della discussione generale ciascun membro dell'Assemblea potesse presentare emendamenti al testo della Commissione solo in quanto direttamente correlati con le parti modificate dalla Commissione stessa; è ammessa inoltre la ripresentazione degli emendamenti respinti dalla Commissione. La Commissione poteva presentare emendamenti o subemendamenti entro il termine di 48 ore dell'inizio della seduta in cui era prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti cui si riferivano. Agli emendamenti della Commissione potevano essere presentati subemendamenti da parte di un presidente di gruppo o di almeno 10 deputati o 5 senatori sino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui era prevista la votazione di tali emendamenti. Per quanto concerne la approvazione finale dei progetti di legge costituzionale, la legge costituzionale introduceva una deroga alla procedura disciplinata dall'articolo 138 Cost., prevedendo che il progetto approvato in doppia deliberazione conforme da entrambe le Camere doveva essere sottoposto, obbligatoriamente, a referendum confermativo entro tre mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. La legge costituzionale veniva quindi promulgata solo se nel referendum popolare fosse stata approvata a maggioranza dei voti espressi validamente. La legge costituzionale prevedeva infine (art. 4) che la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali avrebbe cessato dalle sue funzioni alla data di pubblicazione delle leggi costituzionali od ordinarie approvate secondo la speciale procedura disciplinata dalla legge stessa, ovvero in caso di scioglimento anticipato di una o di entrambe le Camere.

(11 gennaio 1994) l'esito dei lavori contenente un progetto di revisione costituzionale riguardante la revisione organica della parte seconda della Costituzione¹⁶⁶.

Accanto a proposte di revisione preordinate a ridisegnare la forma di stato in senso più accentuatamente regionalista¹⁶⁷, il cuore delle proposte, per quanto qui rileva, è rappresentato dai contenuti in tema di forma di governo e segnatamente, dalla definizione di una forma di governo "neoparlamentare", incentrata sulla investitura diretta da parte del Parlamento al Primo ministro, cui spetta la esclusiva responsabilità per la nomina e la revoca dei ministri, accanto ad un meccanismo di stabilizzazione dell'esecutivo nei termini della c.d. "sfiducia costruttiva"; e accanto al riordino e al rafforzamento dei meccanismi di delegificazione, di decretazione d'urgenza e, più in generale, del potenziamento delle attribuzioni relative al potere regolamentare del Governo.

Con specifico riferimento alla formazione e struttura dell'esecutivo, il testo approvato dalla Commissione prevede la revisione degli articoli 93, 94 e 95 della Costituzione, con modifiche costituzionali che, nell'ambito della forma di governo parlamentare e quindi della necessaria sussistenza di un rapporto fiduciario tra le Camere e l'esecutivo, interessano precipuamente le modalità di formazione del Governo e degli istituti che presiedono alla concessione e alla revoca della fiducia parlamentare.

Il nuovo testo proposto per l'art. 92 Cost. prevede infatti che il Parlamento a camere unite elegga a maggioranza assoluta dei componenti il Primo ministro, anche con successive votazioni, su candidature sottoscritte da almeno un terzo dei suoi componenti.

A questo impianto è associato un meccanismo di "sblocco" del sistema istituzionale che non riesca a produrre il risultato atteso, in condizioni di stabilità politica, e che consiste nello scioglimento delle Camere, nel caso della incapacità di esse di individuare un premier¹⁶⁸.

Una volta "eletto" dalle Camere nelle modalità indicate, il Presidente della Repubblica nomina con proprio decreto il Primo ministro che, prima di assumere le funzioni, presta giuramento nelle sue mani. Al Primo ministro spetta, successivamente, di nominare e revocare i ministri e i viceministri.

Nella prospettiva della definizione di un meccanismo di stabilizzazione, la proposta di nuovo testo dell'art. 94 Cost. dispone l'introduzione dell'istituto della "sfiducia costruttiva", secondo il quale il Parlamento può esprimere la sfiducia al Primo ministro a condizione che, a maggioranza dei componenti del Parlamento, sia approvata una mozione motivata, contenente l'indicazione del successore. L'approvazione della mozione comporta la nomina da parte del Presidente della Repubblica del nuovo Primo ministro, con conseguente revoca del Primo ministro in carica e decadenza "automatica" degli altri ministri¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Rispettivamente: A.C. 3597 - A.S. 1789. Le Assemblee dei due rami del Parlamento non hanno proceduto all'esame del testo approvato per la anticipata conclusione della legislatura.

¹⁶⁷ L'idea di base è quella di un'ampia riforma del rapporto Stato-regioni, ancorata al rovesciamento del criterio di competenza accolto nel testo vigente della Costituzione (enumerazione tassativa delle competenze regionali e attribuzione di tutte le altre competenze allo Stato) e la definizione di nuovi istituti di garanzia per la tutela della autonomia regionale.

¹⁶⁸ Più precisamente, si dispone che, se entro un mese dalla prima riunione del Parlamento nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza prescritta, il candidato sia designato dal Presidente della Repubblica. In tal caso, qualora le Camere non lo eleggano, il Parlamento è sciolto.

¹⁶⁹ In caso di dimissioni, di morte o di impedimento permanente del Primo ministro, il Parlamento elegge il successore con le procedure sopra descritte. Per evitare un uso strumentale delle dimissioni da parte del Primo ministro, è prevista la non immediata rieleggibilità del Primo ministro dimissionario.

Quanto alla struttura del Governo la proposta di nuovo testo dell'art. 92 Cost. prevede che del Governo facciano parte, oltre al Primo ministro ed ai Ministri, anche i viceministri¹⁷⁰. Rispetto al contenuto dell'art. 95 Cost. in vigore, il testo approvato dalla Commissione ricalca l'impianto del sistema di responsabilità in relazione al ruolo istituzionale degli organi, secondo il quale "*il Primo ministro dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile*" ed ha poteri di promozione e coordinamento dell'attività dei ministri, i quali, insieme al Primo ministro, sono responsabili *collegialmente* degli atti del Consiglio dei ministri, ferma restando imputata ai singoli ministri la responsabilità per gli atti dei rispettivi dicasteri¹⁷¹.

Quanto al profilo dei poteri normativi del Governo, la proposta della Commissione prevede in primo luogo una profonda revisione dell'art. 77 Cost., disciplinante l'istituto del decreto legge, nel senso di confermare, da un lato, la facoltà per il Governo di emanare in casi di necessità ed urgenza provvedimenti provvisori con forza di legge; e dall'altro, di limitare l'area di intervento di tali atti ad una serie di fattispecie definite¹⁷². Viene inoltre costituzionalizzata la disposizione dell'art. 15 della L. 400/88, secondo la quale i decreti legge debbono contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico ed omogeneo, con menzione espressa del divieto di emanare ("*non reiterabilità*") decreti non convertiti in legge e del divieto di utilizzare lo strumento del decreto di urgenza per ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

Per quanto concerne, invece, la decisione parlamentare relativa alla conversione in legge dei decreti, è introdotto l'obbligo per le Camere di deliberare sui relativi disegni di legge entro sessanta giorni dalla pubblicazione dei decreti e la *non emendabilità* dei decreti medesimi, salvo per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari.

Più in generale, in relazione all'esercizio del potere normativo di rango secondario (regolamentare) da parte del Governo, la Commissione propone la costituzionalizzazione di un nuovo articolo 95-bis, secondo cui il Governo esercita la potestà regolamentare nelle materie di competenza statale non riservate dalla Costituzione alla legge, secondo modalità e forme stabilite con legge ordinaria. Alla fonte regolamentare è comunque riservata la definizione delle norme di attuazione delle leggi e degli atti con forza di legge. Peraltro, l'uso della fonte regolamentare è consentito anche in materie non coperte in Costituzione da riserva assoluta di legge, caso nel quale, tuttavia, i regolamenti

¹⁷⁰ Il testo dell'articolo in esame propone la sostanziale abolizione della figura dei sottosegretari. Inoltre, viene posto un limite massimo al numero dei ministri, che non può essere superiore a diciotto.

¹⁷¹ E' inoltre demandato alla legge il compito di provvedere all'ordinamento del Governo e alla determinazione dell'attribuzione e dell'organizzazione dei ministeri. In connessione con l'ampia revisione del riparto tra le competenze statali e regionali disposta dal testo in esame, è prevista la possibilità di istituire i ministeri solo nelle materie riservate alla competenza dello Stato. Collateralmente, per quanto riguarda l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, il nuovo testo dell'art. 97 Cost. prevede di sostituire alla riserva di legge disposta dal testo attualmente in vigore un nuovo assetto delle fonti disciplinanti la materia: alla legge spetterebbe fissare i principi per l'organizzazione dei pubblici uffici, mentre ai regolamenti sarebbe riservata la disciplina di dettaglio. Viene infine costituzionalizzato il diritto di accesso agli atti e ai procedimenti dell'amministrazione, nelle forme e nei limiti stabiliti con legge ordinaria.

¹⁷² I decreti possono riguardare esclusivamente la sicurezza nazionale, le calamità naturali, l'introduzione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore o il recepimento e l'attuazione di atti delle Comunità europee, quando dalla mancata tempestiva adozione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari.

debbono rispettare i principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento con legge che provvede anche a determinare le linee fondamentali della disciplina della materia¹⁷³.

Il contenuto della relazione che accompagna l'articolata proposta di revisione come sopra sinteticamente richiamata, sembra muoversi ad ampio spettro nella direzione di una complessiva razionalizzazione della forma di governo parlamentare, toccando sostanzialmente tutte le dimensioni dei rapporti tra gli organi costituzionali incidenti sulla determinazione dell'indirizzo politico.

Rispetto alla precedente commissione Bozzi, tuttavia, è evidente come nella relazione finale e nell'articolato sia consapevolmente prefigurato un mutamento qualitativo dell'assetto della forma di governo costituzionalmente definita, imperniato: sulla fiducia alla persona del premier, sul versante della genesi della compagine di governo; sulla ridefinizione gerarchica del suo ruolo entro l'organo collegiale, in virtù dei poteri espressamente previsti relativi alla nomina e alla revoca dei ministri; sulla definizione di specifiche garanzie relative alle iniziative legislative del governo; e sulla dilatazione dei poteri normativi del governo (di rango legislativo e regolamentare), incentrati sulla costituzionalizzazione dei meccanismi di delegificazione.

Il riferimento esplicito all'esperienza della forma di governo nell'assetto della repubblica federale tedesca, replicato nei punti chiave, pur con qualche temperamento – relativo, ad esempio, al rifiuto di prevedere nel testo proposto un istituto assimilabile al potere di scioglimento delle Camere che il Cancelliere può attivare nel caso in cui la camera bassa respinga una questione di fiducia proposta del governo –, attesta il tentativo del sistema politico-partitico di uscire dalla crisi dei primi anni novanta, imboccando una deriva destinata a ridefinire i rapporti tra i centri dell'indirizzo politico a favore dell'esecutivo e, al suo interno, del presidente. E non si compie sino in fondo poiché non si riesce a trovare il consenso necessario sul tipo di soluzione da dare ai meccanismi specifici di innesco della formazione o del termine del governo, in relazione alla collocazione del potere di scioglimento delle Camere, la cui attribuzione è in alternativa netta assegnata al Parlamento medesimo o al Premier.

Per quanto riguarda la forma di Governo dunque, la Commissione approva alcuni punti innovativi rispetto alla Commissione Bozzi, pur rimanendo sempre nell'alveo delle forme di Governo parlamentare. I principali cambiamenti sostanzialmente ispirati al modello del Cancellierato tedesco (compreso il potere espresso di nomina e revoca dei ministri, deve essere letto in una con l'esigenza di rivedere il rapporto intercorrente tra forma di Governo e Parlamento, nella assunzione della necessità di garantire Governi più stabili, in grado di portare a compimento la legislatura, alla ricerca di un diverso equilibrio tra rappresentatività ed efficienza.

Con ciò, tuttavia, si pone all'ordine del giorno del dibattito politico e culturale l'intero quadro delle soluzioni che ordinamenti democratici (presuntamente) assimilabili danno al medesimo problema della stabilizzazione del governo e del bilanciamento tra rappresentatività e governabilità (come stabilità), nell'ottica di un rendimento accettabile delle istituzioni della democrazia (politica).

L'ultimo ventennio attraverso le proposte specificamente finalizzate alla riqualificazione della forma di governo del presidente nelle commissioni per le riforme dagli anni '90 (sino alla commissione d'Alema). Le invarianti analitiche: i progetti di riforma; la prassi di governo; le novazioni legislative e regolamentari. Le invarianti sistemiche: riarticolazione del sistema politico-partitico, a base maggioritaria. Le invarianti

¹⁷³ E' inoltre prevista, su questi atti normativi, un particolare regime di controllo: la Corte dei conti, ove nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità sui regolamenti riscontri la violazione della riserva di legge o delle norme di principio, sottopone la questione di legittimità del regolamento al giudizio della Corte costituzionale. La questione può essere sollevata anche da un quinto dei componenti di ciascuna Camera.

strutturali: modernizzazione degli assetti istituzionali. Le invarianti tematiche: rafforzamento dell'esecutivo come chiave per la stabilità.

All'indomani della tornata elettorale che apre la XIII legislatura e all'insegna di una relativa stabilità politica indotta dall'urgenza delle misure richieste dal processo di integrazione europea, nel passaggio segnato dalla adozione della moneta unica, al centro del dibattito politico-culturale si ripropone in modo organico il tema della modernizzazione delle istituzioni.

Sulle "basi culturali" e sul tipo di analisi che fondano questo orientamento relativamente radicato anche nelle principali correnti dell'opinione pubblica si è detto nelle pagine precedenti, soprattutto per sottolineare la matrice sistemica delle diagnosi e la prospettiva decisionista sostanzialmente presente in tutte le prognosi, trasversalmente agli schieramenti politici, anche in ragione del tipo di "posizionamento" istituzionale degli interessi di cui le parti politiche sono portatrici¹⁷⁴.

Nei vertici degli schieramenti politici matura il convincimento che vi siano (politicamente) le condizioni per impostare in termini più conseguenti una riflessione sulle riforme istituzionali, nella prospettiva di offrire uno sbocco riformatore alla crisi di sistema dei primi anni novanta, la cui probabilità di successo dipende essenzialmente dalla sostanziale condivisione di un progetto complessivo di riforma della seconda parte della costituzione e, prima ancora, dello sviluppo di una diagnosi compiuta delle cause della crisi¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Utile, a scopo meramente sintetico-ricognitivo, il riferimento ad uno stralcio della "relazione" del presidente della Commissione bicamerale (On. M. D'Alema) trasmessa alla Presidenza della Camera dei Deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica il 30 giugno 1997, in cui, tra l'altro, si legge: *"Il Paese vive da anni una transizione difficile ma che pure, insieme a spinte contraddittorie e potenzialmente disgreganti, ha generato la forza e la tensione necessarie ad una evoluzione positiva della società italiana nella direzione di una via di uscita dalla crisi, storicamente possibile e largamente condivisa. Quella transizione, originata da una crisi profonda, strutturale dei partiti tradizionali e dalla nascita di nuove forze e nuove forme dell'organizzazione politica, dopo aver dato vita alla stagione referendaria in materia elettorale con l'introduzione, largamente condivisa, del principio maggioritario, deve completare il suo tragitto, approdando ad un sistema istituzionale più efficiente, moderno, e soprattutto coerente con il mutamento già avvenuto della coscienza civile del Paese. Tutto ciò esige, senza ulteriori rinvii, un riavvicinamento delle istituzioni ai cittadini, la garanzia di un equilibrio dei poteri costituzionali, la valorizzazione di un principio di responsabilità ad ogni livello della pubblica amministrazione, l'ammodernamento del sistema delle garanzie a disposizione di ognuno. Occorre dunque affrontare un arco di problemi che, ben oltre la tecnica costituzionale, avrà un'influenza diretta sulla vita delle persone, sulla loro relazione con lo Stato, la comunità nazionale e la nuova prospettiva europea, sulla percezione dei propri diritti. In questo senso è il Paese a misurarsi con la crisi dello Stato democratico e la necessaria innovazione del Patto costituzionale. È una sfida che investe il complesso delle società avanzate, seppure con caratteri diversi e peculiari. Ma è una prova (e qui sta il valore elevato del processo di riforma) che necessita del consenso di una società posta dinanzi a novità profonde sul terreno delle risorse a sua disposizione, delle aspettative di vita individuali, di un nuovo orizzonte sovranazionale e delle ricadute che tutto ciò avrà sugli ordinamenti statuali classici"*. Poco oltre, vi è un passaggio ulteriormente chiarificatore delle finalità complessive del lavoro che la Commissione ritiene di assumere, richiamando: *"In primo luogo l'impegno (sancito dalla stessa legge istitutiva del procedimento) a svolgere la riforma in un quadro di continuità e di evoluzione della storia costituzionale della Repubblica. Tale indirizzo di fondo si sostanzia, come già detto, tanto nella procedura di revisione che nel contenuto delle riforme (con una netta limitazione ad intervenire sulla riorganizzazione della Repubblica e dunque sulla sola seconda parte della Costituzione). Non è, dunque, compresa nel mandato della Commissione la possibilità di intervenire sui principi, sui diritti e sulle libertà contenute nella prima parte. Al contrario si tratta di restituire ad essi, per intero, la loro forza originaria di valori effettivamente unificanti. Alla luce dei cinquanta anni trascorsi e dell'esperienza nel corso di essi maturata occorre, in effetti, fornire a tali principi una nuova e più adeguata strumentazione, che - tenendo conto delle esigenze proprie di una nuova fase storica dello stato democratico - assicuri la loro più compiuta attuazione"*.

¹⁷⁵ E. CHELI, *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Mulino 2000, sottolinea come la crisi di sistema sia stata innescata da fattori storicamente individuabili nella caduta delle ideologie '89 e nelle degenerazioni del sistema politico che, in quanto tali, sarebbero "esterne" al quadro costituzionale e si sarebbero perciò prodotti "non a causa, ma nonostante la presenza di questa Costituzione" (p. 36), non dunque *"nell'insufficienza del modello costituzionale, ma nel degrado indotto nel costume pubblico da una prassi politica deviata"* (p.37). Su questo impianto analitico si innesta la determinazione a sostituire *"il fine della tutela delle minoranze con il fine della stabilità e l'efficienza dei governi"*, nel presupposto che la Costituzione abbia prodotto un livello accettabile di omogeneità sociale, realizzando il compito storico cui originariamente è ispirata, al prezzo di rovesciare il portato del principio

E' in questo contesto politico-istituzionale che viene promossa l'istituzione di una Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (L.C. 24 gennaio 1997, n. 1)¹⁷⁶, cui è attribuito il compito di elaborare progetti di revisione della parte II della Costituzione ("Ordinamento della Repubblica"), e detta all'uopo una specifica disciplina¹⁷⁷.

proporzionale da strumento *"di garanzia per le minoranze"* nell'opposto *"fattore di instabilità e ostacolo al bipolarismo di una <<democrazia compiuta>>, in quanto moltiplicatore della frammentazione originaria del nostro sistema politico"* (p. 38).

¹⁷⁶ Composta da 35 deputati e 35 senatori, nominati rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica su designazione dei gruppi parlamentari e rispettando la proporzione esistente tra i gruppi medesimi

¹⁷⁷ La disciplina generale per l'esame da parte della Commissione e quindi delle Assemblee delle due Camere - e per la successiva sottoposizione a referendum popolare - del progetto di riforma interviene - anche in questo caso, come accennato in precedenza in relazione ai lavori della Commissione de Mita - Jotti - a parziale deroga alle norme procedurali stabilite dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari per l'approvazione di modifiche alla Carta fondamentale. Il carattere derogatorio della procedura definita dalla legge costituzionale è precisato dall'articolo 5 che limita l'applicazione del procedimento speciale esclusivamente ai progetti assegnati alla Commissione, prevedendo peraltro il ritorno all'osservanza delle procedure ordinarie di revisione costituzionale per l'eventuale modificazione delle disposizioni costituzionali approvate con la procedura disciplinata dalla legge in esame.

Si ricorda in proposito che l'art. 138 della Costituzione prevede che le leggi di revisione costituzionali e le altre leggi costituzionali siano adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e siano approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano richiesta un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali. Non sono soggette a referendum le leggi approvate in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Il regolamento della Camera (artt. 97-100) prevede che nella prima deliberazione sui progetti di legge costituzionale si applicano le procedure stabilite per i progetti di legge ordinaria. Quando il progetto di legge costituzionale è trasmesso dal Senato nello stesso testo adottato dalla Camera l'intervallo di tre mesi per procedere alla seconda deliberazione decorre dalla data della prima deliberazione della stessa Camera. Ai fini della seconda deliberazione, la commissione competente riesamina il progetto nel suo complesso e riferisce all'Assemblea. Non è ammessa la presentazione di emendamenti né ordini del giorno né lo stralcio di una o più norme. Sono del pari inammissibili questioni pregiudiziali o sospensive; può essere chiesto solo un rinvio a breve termine sul quale decide il Presidente. Norme sostanzialmente analoghe sono contenute nel regolamento del Senato (artt. 121-124). Rispetto all'ordinario procedimento di revisione costituzionale previsto dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari il procedimento delineato dalla legge cost. n. 1/1997 presenta le seguenti caratteristiche: a) la fase referente dell'esame dei progetti di revisione costituzionale, anziché svolgersi in due fasi distinte nei due rami del Parlamento presso le competenti commissioni, è affidata ad un unico organo bicamerale (in parziale deroga anche agli articoli 70 e 72 della Costituzione) - appunto la speciale Commissione composta da 35 deputati e 35 senatori, che ha il compito di elaborare il progetto (o i progetti) da sottoporre alle Camere; b) la Commissione procede nei propri lavori osservando le norme di procedura speciali previste dalla legge costituzionale e, in quanto compatibili, le disposizioni del regolamento della Camera. La Commissione può tuttavia adottare a maggioranza assoluta dei componenti ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori. Nel corso dei lavori della Commissione non è ammessa la presentazione di questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli. Il voto è palese; c) la Commissione deve pervenire entro il 30 giugno 1997 all'approvazione per l'esame in Assemblea di uno o più progetti che riguardino comunque ciascuna delle materie disciplinate nella parte II della Costituzione (la stessa legge - art. 1, co. 4 - individua tali materie nella forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie). Al fine di rispettare il termine il Presidente della Commissione può ripartire il tempo disponibile secondo le norme del Regolamento della Camera riguardanti l'organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea. Entro 30 giorni dalla trasmissione del progetto o dei progetti alle Assemblee, ciascun componente delle due Camere può presentare emendamenti al testo approvato sui quali si pronuncia la Commissione nei successivi 30 giorni; d) l'Assemblea di ciascuna Camera procede separatamente all'esame del progetto o dei progetti di revisione costituzionale. Per l'esame davanti alle due Assemblee si osservano le norme dei rispettivi regolamenti. La legge in esame prescrive comunque per tutte le votazioni il voto palese e stabilisce un particolare regime per la presentazione di emendamenti e subemendamenti da parte della Commissione e dei parlamentari. La Commissione è rappresentata davanti alle Assemblee da un Comitato formato dal Presidente, dai relatori e da deputati e senatori in rappresentanza di tutti i gruppi; è inoltre stabilito che, nel caso in cui la Commissione abbia trasmesso una pluralità di progetti, l'Assemblea non proceda al voto finale su ciascuno di essi, ma ad un unico voto sul complesso degli articoli di tutti i progetti; e) in analogia con l'ordinario procedimento di revisione, sono previste due successive deliberazioni sul progetto di revisione costituzionale da parte della stessa Camera ad intervallo non minore di tre mesi l'una dall'altra; per la validità della seconda deliberazione è richiesto il quorum della

Conclusa la prima fase dei suoi lavori (30 giugno 1997), la Commissione parlamentare bicamerale presenta, a norma dell'articolo 2, comma 4, della legge istitutiva, un progetto di legge di riforma della parte II della Costituzione¹⁷⁸.

Nell'articolato che viene trasmesso alla Camere, la Commissione esprime una proposta organica di riforma, strutturata intorno ad alcuni capisaldi: *“l'ispirazione federalista del nuovo ordinamento della Repubblica con il rovesciamento della tradizionale ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e l'attribuzione di fondamentali competenze amministrative ai comuni e alle altre comunità locali; il rafforzamento del sistema delle garanzie nei rapporti tra le istituzioni, sul versante dei diritti dei cittadini e su quello dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura; la costituzionalizzazione del fine politico dell'Unione europea; la riforma del Parlamento, con il superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari e funzioni diversificate per le due Camere, una delle quali assume, prevalentemente, un ruolo di garanzia volto a proteggere in un sistema maggioritario, interessi e valori permanenti”*; e, per quanto rileva in questa sede, *“l'elezione popolare e diretta del Capo dello Stato ed una nuova forma di governo che estende e sviluppa nell'ambito nazionale le esperienze già in corso a livello locale”*¹⁷⁹.

Conviene concentrare l'attenzione sui caratteri della forma di governo e dell'assetto funzionale e organizzativo di essa, facendo riferimento – in via sintetica - al testo prodotto dalla commissione e agli atti istruttori, dai quali si desumono indicatori rilevanti dei percorsi analitici utilizzati nell'approntare poi le soluzioni proposte.

Va rilevato, in generale, come il dibattito in commissione sia segnato dal confronto schematicamente sintetizzabile tra l'opzione del «modello semipresidenziale» e l'opzione ispirata al modello del “premierato” - con gli adattamenti relativi ad entrambe le ipotesi ritenuti necessari per adeguare il modello alla tradizione istituzionale e parlamentare italiana -, entrambi accomunati dall'obiettivo di dotare l'assetto costituzionale di soluzioni al tempo stesso flessibili e stabili, in relazione al diverso atteggiarsi delle dinamiche politico-istituzionali e, in particolare, in relazione alla configurazione del sistema politico-partitico.

Nel caso dell'assetto di tipo semipresidenziale - connotato da un ventaglio di varianti rispetto al modello-base della V Repubblica francese¹⁸⁰, anche escogitate per contenere i rischi sia connessi alle ipotesi di “coabitazione”, sia i rischi di derive cripto autoritarie¹⁸¹ - gli aspetti problematici sono

maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera; f) rispetto alla procedura prevista dall'art. 138 Cost., il referendum popolare confirmatorio sulla legge di revisione costituzionale deliberata dal Parlamento viene previsto non in via eventuale, ma in via necessaria, entro tre mesi dalla pubblicazione. Per la promulgazione della legge di revisione costituzionale è inoltre richiesta, a differenza di quanto previsto dall'articolo 138 Cost., non solo la sua approvazione dalla maggioranza dei voti validi, ma anche la partecipazione al referendum della maggioranza degli aventi diritto.

¹⁷⁸ A tale testo possono essere presentati emendamenti da parte di tutti i parlamentari, nel termine di trenta giorni dalla sua trasmissione alle Camere. Una volta presentati tali emendamenti, nella seconda fase prevista dalla L.C., essi sono esaminati dalla Commissione, che si riunisce nuovamente per procedere al loro esame e alla conseguente formulazione, nelle forme proprie della sede referente, del testo destinato ad essere sottoposto all'esame in una delle due Assemblee. Solo dopo questo passaggio ulteriore, la Commissione formerà - come si è detto - la sua definitiva proposta da sottoporre alla discussione in ciascuna Assemblea secondo il procedimento ordinario fissato dall'articolo 138.

¹⁷⁹ Relazione D'Alema, cit.

¹⁸⁰ Cfr. lavoro monografico

¹⁸¹ Alcune proponevano l'elezione diretta del Capo dello Stato, lasciandone sostanzialmente inalterati i poteri rispetto all'attuale Costituzione, salva una più puntuale definizione del potere di scioglimento delle Camere. In questo gruppo di proposte l'elezione diretta emergeva, in sostanza, come un completamento democratico dell'evoluzione del sistema politico italiano, mantenendo al Capo dello Stato funzioni essenzialmente di garanzia. In una direzione originale si muoveva una proposta caratterizzata dalla elezione del Capo dello Stato contestuale a quella del Parlamento, per

individuati sul piano della legittimazione della rappresentanza in relazione allo sfasamento dei mandati parlamentare e presidenziale, sulla possibilità di rielezione presidenziale e, in particolare, sulla qualità dei poteri attribuiti al Presidente della Repubblica, nella tensione del ruolo, destinato ad oscillare tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di garanzia istituzionale.

Al sistema semipresidenziale si associa il carattere di una peculiare flessibilità, riconducibile essenzialmente alla attivazione di una delle funzioni essenziali del Presidente, che opererebbe alla stregua di “**potere di riserva**” - il quale “si espande” in tutte le sue potenzialità nei casi di impossibilità o difficoltà di regolare funzionamento del governo parlamentare -, con la conseguenza di consentire il superamento di eventuali soluzioni di blocco del funzionamento delle istituzioni, e permettere esiti differenti, in funzione e dei meccanismi istituzionali complessivamente disegnati, e dell'evoluzione del sistema partitico¹⁸².

In questa prospettiva, si sottolinea come una soluzione di tipo semipresidenziale consenta di conseguire risultati di flessibilità e di governabilità, che meglio si attagliano alla specificità nazionale - se posta in relazione alla diversa soluzione rappresentata dal «governo del *premier*» - ed è sulla scia di questa osservazione di fondo che la Commissione sceglie (a maggioranza) il riferimento al primo dei due modelli¹⁸³.

Nel dibattito relativo alla proposta prodotta dalla Commissione, la chiave per intendere i caratteri qualificanti la fdg semipresidenziale può essere sinteticamente individuata nel dato per il quale essa colloca in una carica monocratica ad elezione diretta un ventaglio di poteri capaci di determinare e/o incidere l'indirizzo politico generale¹⁸⁴; ed affianca al ruolo monocratico un primo ministro, che

diminuire il rischio di doppia maggioranza e di conseguente coabitazione. Un'altra proposta si differenziava dal sistema francese perché valorizzava il ruolo della Camera politica, prevedendo l'obbligo per il Governo di presentarsi per ottenere la fiducia sul programma, e perché costituzionalizzava il cosiddetto principio del mandato elettorale più recente, prevedendo il potere di scioglimento senza controfirma per il Presidente «nuovo», con controfirma del Primo ministro per le Camere elette dopo il Presidente. Altre proposte erano più vicine al sistema francese, ma quasi tutte prevedevano adattamenti del semipresidenzialismo finalizzati ad una maggiore valorizzazione del Parlamento.

¹⁸² Nella stessa direzione le audizioni in Commissione di A. Barbera e G. Sartori, i cui suggerimenti relativi ad alcuni adattamenti del c.d. “modello francese”, risultano sostanzialmente recepiti nel testo poi fatto proprio dalla Commissione al netto del riferimento ad un sistema elettorale analogo al “doppio turno”.

¹⁸³ Sul punto, il relatore On. Salvi sottolinea come “*la scelta semipresidenziale va valutata in controluce con quella del premierato, soppesando certo vantaggi e svantaggi dell'una e dell'altra opzione, ma tenendo soprattutto conto del fatto che non esiste un modello semipresidenziale e un modello di governo del premier*”.

¹⁸⁴ Per una ricostruzione dei poteri del Presidente contenuti nella proposta della Commissione, si rinvia alla documentazione disponibile. In sintesi, l'articolo 67 evidenzia la scelta fondamentale compiuta, quella di attribuire ai cittadini il potere di eleggere direttamente il Presidente della Repubblica. L'articolo 68 individua i tratti fondamentali che caratterizzano la figura presidenziale, e che fungono altresì da criteri per l'interpretazione sistematica della disciplina dei poteri del Presidente e dei suoi rapporti con gli altri organi costituzionali. Alla definizione contenuta nel primo comma dell'articolo 87 della Costituzione vigente si è aggiunta la funzione di garanzia tanto dell'indipendenza quanto dell'integrità della Nazione, con riferimento agli articoli 5, 11 e 52 della Prima parte. I compiti di vigilare sul rispetto della Costituzione e di assicurare il rispetto degli impegni internazionali dell'Italia concorrono all'interpretazione di alcuni dei poteri previsti dal successivo articolo 69. Viene, al tempo stesso, sottolineata quella funzione di «rappresentazione dell'unità nazionale, in quanto unità costituzionale», che secondo un'interessante dottrina caratterizza la figura del Capo dello Stato nel sistema (Massimo Luciani), e che riceve nuova legittimazione dal diretto voto dei cittadini. L'articolo 69 individua i poteri del Presidente della Repubblica. L'attribuzione della Presidenza di un organo costituzionale di nuova istituzione, il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa (del quale, secondo la logica del sistema, saranno chiamati a far parte, oltre al Primo ministro, i ministri degli esteri, dell'interno, della difesa, del tesoro, oltre agli altri soggetti che saranno definiti nella legge attuativa) sottolinea, in primo luogo, l'influenza del Presidente nella politica estera (e, per certi versi, militare, alla prima collegata). E ciò in considerazione del fatto che l'area così definita richiede un consenso che va oltre quello della maggioranza di governo e la capacità di tener fede a impegni di medio o lungo periodo al di là delle alternanze di governo. Ciò ha indotto a riconoscere un ruolo privilegiato

mantiene un rapporto di fiducia con la propria maggioranza e il Parlamento, con ciò fissando in una determinata sequenza il bilanciamento tra rappresentatività, democraticità e rendimento istituzionale (capacità del sistema di produrre decisioni efficaci ed efficienti), nella prospettiva di un “esito atteso” connotato al tempo stesso da democraticità e governabilità.

Come si può agevolmente desumere da questa schematica ricostruzione, sussiste un doppio rischio, derivante, per un verso, dalla possibile consonanza politica tra i due vertici monocratici (poichè anche il premier ne ha i caratteri, per via della diretta investitura elettorale), che determinerebbe una

di colui che ha il mandato di rappresentanza della Nazione più ampio e più lungo e sicuro in termini di durata nel tempo. Non è questo, invece, un «dominio riservato» del Capo dello Stato. Peraltro esso, secondo Costituzione, non è tale neanche in Francia: come scrisse il Presidente Mitterrand il 30 novembre 1991 ai Presidenti delle Camere e a quello del Consiglio costituzionale, quell'«espressione (fu) impiegata in occasione di circostanze particolari proprie alla guerra d'Algeria e non ha nessuna base costituzionale». Per di più è da segnalare l'evoluzione costituzionale avvenuta in Finlandia e in Polonia. In entrambi i Paesi, per ragioni geo-politiche, si era creato un dominio riservato del Capo dello Stato nella politica internazionale; laddove nel periodo più recente, cambiata la situazione internazionale, e pur mantenendo un'accentuazione particolare in tale direzione, si è tuttavia introdotta una più chiara condivisione di poteri col Governo e col Parlamento (si vedano gli emendamenti recentemente introdotti alla Costituzione finlandese del 1919 e il testo della nuova Costituzione polacca approvata con referendum lo scorso mese di maggio). In parte diversa è la questione del potere in ambito militare. Anche in questo campo il Presidente della Repubblica ha certamente il compito di garantire la continuità di lungo periodo delle scelte fondamentali della nazione, conservando il «comando delle Forze armate»; ma (analogamente a quanto previsto in Francia) è parso giusto che il «potere di disporre» delle Forze armate sia espressamente attribuito al Governo (articolo 77, secondo comma). La Commissione ha invece ritenuto che la Presidenza del Consiglio dei ministri debba essere attribuita al Primo ministro. Tale scelta - da collegare a quanto si dirà in ordine sia al rapporto tra Presidente della Repubblica e Governo, sia al rapporto Governo-Parlamento - va anzitutto inquadrata nella consapevolezza di un dato, sul quale richiamava l'attenzione il Comitato Vedel nel già ricordato Rapporto: «Non è da pensare che la regola scritta possa rendere conto di tutto ciò che, in questa materia, deve essere lasciato a quelle convenzioni della Costituzione» il cui gioco o il cui carattere varia necessariamente secondo la congiuntura e talora secondo la personalità degli attori». La chiarezza nella ripartizione dei ruoli incontra insomma strutturalmente dei limiti di flessibilità che non sarebbe né possibile né opportuno superare. La soluzione che si propone è certo perfettibile; ma anche quelle alternative dovrebbero avere la medesima consapevolezza. Così, ad esempio, si può certo discutere se, come proposto nel testo, si debba attribuire al Primo Ministro la presidenza del Consiglio dei ministri, e riservare nel contempo al Capo dello Stato la presidenza del Consiglio supremo per la politica estera e per la difesa. Ma, in alternativa, piuttosto che soluzioni univoche, di natura spesso ideologico-simbolica, come quella che ipotizza un unico organo presieduto da un unico vertice (magari convinti che basti questo a fare del Presidente un governante quasi assoluto o, in caso di scelta opposta, un mero spettatore passivo), si potrebbe ricordare che, ad esempio, la Costituzione portoghese, con soluzione razionalmente flessibile, prevede che il Capo dello Stato presieda il Consiglio dei ministri «su richiesta del Primo ministro». Nella configurazione dei poteri presidenziali, l'articolo 69 pone, nell'insieme, il Presidente in una posizione di raccordo decisivo; in un punto di snodo tra i poteri, mai autosufficiente, ma mai irrilevante. C'è anzitutto un raccordo con l'elettorato che prosegue oltre la elezione presidenziale, e che si esprime nella clausola per la quale le scelte dei cittadini vanno rispettate, e quindi la nomina del Primo ministro deve avvenire «tenendo conto dei risultati delle elezioni» della Camera politica, come previsto dalla lettera b) del primo comma dello stesso articolo 69. Ed in proposito si può notare come non sarebbe affatto in contrasto, ma anzi coerente con la forma di governo che si propone, un sistema elettorale che in qualche modo agevolasse - pur certo senza vincoli giuridici - la chiarezza sulla persona che i partiti o le coalizioni, che competono elettoralmente, indicano per la guida del Governo; come del resto, di fatto, accade nella stessa Francia. C'è poi il raccordo ed il dialogo con il Governo, che inizia dalla fase della formazione (la nomina e la revoca dei ministri, potere presidenziale che si esercita «su proposta del Primo ministro»), e prosegue attraverso l'autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge governativi e l'emanazione dei decreti-legge approvati dal Consiglio dei ministri; fattispecie da interpretare entrambe alla luce, in primo luogo, della funzione di garanzia del rispetto della Costituzione, prevista dall'articolo 68. Vi sono quindi i poteri di rinvio tanto delle leggi quanto dei regolamenti governativi, superabili entrambi con nuove deliberazioni rispettivamente del Parlamento e del Governo. Tra gli altri poteri previsti dall'articolo 69, alcuni ribadiscono quelli statuiti dalla Costituzione vigente (si veda però quanto si osserverà in ordine alla nuova disciplina della controfirma prevista dall'articolo 74). Si segnala la lettera n), in tema di nomine, dove si indica una tripartizione, sulla base della Costituzione e delle leggi, tra nomine proprie del Presidente, nomine che devono avvenire su proposta del Governo, e nomine «condivise» con il Parlamento, secondo quanto previsto in tema di riforma delle competenze parlamentari. Sarà la legge a stabilire, come già prevede la Costituzione vigente, per quali, tra i «funzionari dello Stato», la nomina debba avvenire con decreto presidenziale.

concentrazione di potere relativo alla determinazione dell'indirizzo politico generale; e per altro verso, nel caso di non consonanza, si evidenzia la difficoltà di formare un indirizzo politico unitario, che fa leva su due articolazioni a diretta legittimazione elettiva, caso in cui si attivano i poteri presidenziali di riserva¹⁸⁵.

Quel che rileva, pare essere non tanto l'approntamento di soluzioni finalizzate ad impedire o risolvere il blocco istituzionale, che si configura in entrambi i casi-limite rispetto alla legittimazione di un indirizzo politico generale; ma, in chiave critica dell'impianto prodotto in commissione, l'osservazione relativa all'essere detto indirizzo politico pur sempre il prodotto di un potere che – duale o meno – è, comunque, di tipo monocratico, per effetto diretto del modo in cui il vertice dell'organo di governo trova la sua legittimazione (elezione diretta).

In altri termini, questo sembra il punto decisivo che connota l'intero impianto di base e sul quale appare irrilevante che la dinamica politica-istituzionale faccia prevalere il profilo incentrato sul Primo ministro o sul Presidente, poiché rimane il dato di un titolare a struttura monocratica del potere di indirizzo, che sia condiviso o esclusivo.

Sul versante del rapporto tra Governo e Parlamento la proposta elaborata dalla Commissione concentra l'attenzione sulla regolazione del rapporto fiduciario Governo-Parlamento, approvato in una nuova configurazione, di tipo neoparlamentare, ancorata – grazie al meccanismo della “fiducia presunta” e ai nuovi poteri attribuiti al Governo in materia organizzazione dei lavori parlamentari, e soprattutto sul piano dei poteri normativi, in tema di delegificazione – da un lato, al ruolo preminente del Primo ministro e del Governo; e dall'altro, al rafforzamento del Parlamento nella sue funzioni di controllo, di inchiesta e di contrappeso¹⁸⁶.

Concentrando l'attenzione, in particolare, sulla disciplina della nuova forma di governo, si può rilevare come al Primo ministro sia assegnato un rilievo peculiare e costituzionalmente più significativo rispetto alla figura del Presidente del Consiglio nell'attuale Costituzione.

¹⁸⁵ Per completezza, occorre riferire della consapevolezza in Commissione di un terzo ordine di fattori di rischio, connessi ai fenomeni di “personalizzazione” della competizione politica, ai quali, è assegnato il potenziale di una riattivazione del circuito democratico, mediante la rivitalizzazione della partecipazione politica. Questo ordine di argomentazioni, associate alla presunta maturità del corpo elettorale e alla presunta irreversibile penetrazione dei principi dello stato democratico di diritto, non si misura sino in fondo con l'attualità irrisolta di una questione sociale che, peraltro in un contesto maggioritario, non trova espressione nei centri istituzionali di determinazione degli indirizzi politici, risolvendo per questo aspetto il conflitto conseguente in termini di mera “delega” alla rappresentanza e, perciò in chiave antitetica alla partecipazione organizzata alla vita politica, economica e sociale. Gli argomenti addotti a sostegno delle riforme scoprono, per questo versante, una dimensione incompressibilmente ideologica, affidata all'operare di rapporti di forza politici e poggiante su una acritica assunzione della necessità di “modernizzare” l'assetto istituzionale. Per altro verso, il processo di personalizzazione della competizione politica appare più funzionalmente corrispondente al rafforzamento del principio monocratico nella definizione dei ruoli istituzionali, in relazione al principio collegiale, inteso in quanto riflesso del pluralismo politico (ma anche istituzionale, economico e sociale).

¹⁸⁶ Va segnalato che il supposto potenziamento del Parlamento opera mediante la differenziazione funzionale delle due Camere, la forte semplificazione della procedura legislativa, la previsione di meccanismi di delegificazione ed il trasferimento di poteri alle Regioni e alle autonomie locali. Anche su questo punto, pertanto, si può segnalare come sia rovesciabile il giudizio espresso in Commissione, sol che si consideri come i poteri del Parlamento che si affermano rafforzati siano destinati ad intervenire “ex post” sugli indirizzi espressi del Governo, in funzione, appunto, di controllo, e come perciò il Parlamento sia sostanzialmente escluso dalla determinazione dell'indirizzo politico generale, risultando, per questo aspetto, in realtà indebolito e sostanzialmente neutralizzato. In un tale assetto di funzioni, il permanere del rapporto fiduciario – “presunto” alla nascita e sbilanciato su attività di controllo a posteriori – non appare più suscettibile di rappresentare un indicatore qualificante la natura parlamentare della forma di governo, se intesa nel senso pregnante di assegnare al Parlamento un ruolo centrale, sia nella definizione ex ante dell'indirizzo politico generale, sia nella esplicitazione del voto di fiducia all'atto dell'insediamento di un nuovo governo.

In primo luogo, la nomina del Primo ministro da parte del Presidente della Repubblica, (in base all'articolo 69, lettera *b*) del progetto), deve avvenire «*tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera*» tal che la disposizione costruisce un collegamento tra corpo elettorale e Primo ministro che non appare giuridicamente “diretto”, ma, piuttosto, sembra configurarsi come presupposto politico di fatto, il cui rilievo in parte dipende dal modo in cui viene definita la legge elettorale, esclusa, come noto, dall’ambito delle materie attribuite alla Commissione.

In queste condizioni, se la maggioranza è in grado di conservare la propria omogeneità politica nel corso del mandato (anche grazie al deterrente del possibile scioglimento a seguito delle dimissioni del Primo ministro, ovvero della sfiducia parlamentare), il *continuum* maggioranza degli elettori - maggioranza parlamentare - Governo - Primo ministro non è suscettibile di essere esposto al rischio della attivazione dei poteri presidenziali. Diversamente, nel caso di crisi, o qualora l'elettorato nella elezione di un nuovo mandato presidenziale esprima un orientamento politico significativamente diverso da quello espresso dalla maggioranza governativa, la flessibilità del sistema è in grado di consentire, mediante autonome determinazioni del Presidente della Repubblica, di predisporre in tempi brevi nuove soluzioni.

In secondo luogo, il Primo ministro vede rafforzato a proprio favore il principio monocratico all'interno del Governo. Si interviene quindi su quello che viene considerato un aspetto particolarmente debole dell'attuale impianto Costituzionale, fermi restando sia il principio collegiale, sia quello della responsabilità individuale dei singoli Ministri, collegata più stringentemente agli atti «di loro competenza» - anziché «del loro dicastero» -¹⁸⁷.

Il tratto che forse più caratterizza la posizione del Primo ministro, sotto il profilo qui considerato, risiede nel potere di proporre al Presidente della Repubblica non solo la nomina, ma anche la revoca dei singoli Ministri. L'introduzione di questa fattispecie consente di escludere l'ammissibilità delle mozioni di sfiducia contro i singoli Ministri, prevista invece - come ribadito dalla Corte costituzionale - nel sistema della vigente Costituzione, nella quale non è contemplato il potere di revoca.

L'attribuzione al Governo dei mezzi per attuare il suo programma (a partire dalla riserva di regolamento in determinate materie, dalla delegificazione e dal potere di ottenere in una data certa il voto del Parlamento sulle proposte governative) costituisce elemento qualificante e di chiusura della riforma.

Quanto alla configurazione del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo¹⁸⁸, si adotta una soluzione che prevede, sia l'obbligo dell'immediata presentazione del nuovo Governo al Parlamento per l'esposizione del programma; sia, la c.d. “fiducia presunta”, come effetto diretto dell’esito elettorale.

Si è, in tal modo, seguito un impianto che appare tipico in numerose recenti Costituzioni, sia parlamentari, sia semipresidenziali, secondo le quali non è necessario un voto di fiducia iniziale, perché presunta, sicché spetta alle opposizioni la dimostrazione della sua eventuale insussistenza, mediante l’attivazione – con successo – di una mozione di sfiducia¹⁸⁹.

¹⁸⁷ In coerenza con l'orientamento legislativo espresso col D. Lgs. n. 29/93, che distingue funzioni di indirizzo dalle funzioni di gestione, tra competenza e responsabilità, e definisce ambiti distinti tra amministrazione e potere politico.

¹⁸⁸ Disciplinato dall'articolo 76 del progetto.

¹⁸⁹ Per questo, con riferimento, ad esempio, all'esperienza svedese, in letteratura si è enucleato il concetto di «parlamentarismo negativo», per intendere che è l'inesistenza della fiducia che deve essere espressa, sia nel momento genetico, nel quale il Primo ministro si presenta alla Camera, sia successivamente, su iniziativa di almeno un quinto dei

Nel caso del progetto in analisi, in particolare, la sfiducia deve essere approvata dalla maggioranza assoluta dei deputati, accorgimento che consente esiti risolutivi per contesti di crisi politica particolarmente complessi, poiché rende possibile anche la formazione di governi di minoranza (che non dispongano della maggioranza assoluta in Parlamento, ma che il Parlamento non sostituisce con una nuova maggioranza), donde appare in tutta la sua estensione l'efficacia potenziale di un tale meccanismo in chiave di stabilizzazione dell'esecutivo.

Peraltro, qualora il rapporto fiduciario sia compromesso o per l'approvazione di una mozione di sfiducia, o perché la Camera non abbia approvato la fiducia chiesta dal Governo, la crisi che si determina con le conseguenti dimissioni riattiva le attribuzioni presidenziali previste dall'ultimo comma dell'articolo 76: in ordine alle quali, così come accade all'indomani della sua elezione, il Presidente è posto di fronte alla alternativa di scioglimento anticipato, ai sensi dell'articolo 73 del progetto, o di nomina di un nuovo Governo, che dovrà anch'esso, naturalmente, avere il rapporto fiduciario con il Parlamento, nei modi che si sono visti.

Riflettere sui contenuti e sulle caratteristiche degli assetti disegnati in un progetto che, come noto, si esaurisce senza compiere integralmente il percorso di riforma, perché bocciato poi in Assemblea, consente, però, sul piano analitico ricostruttivo di tracciare le modalità nuove con le quali il sistema politico-istituzionale imposta il problema delle riforme, in un contesto politico marcatamente segnato da un forzoso rinnovamento della rappresentanza – sia sul piano dei soggetti rappresentanti, sia sul piano delle “regole” per la formazione della rappresentanza medesima -, in cui non trovano spazio i partiti storici che avevano preso parte alla stesura della Costituzione, per effetto combinato, peraltro, di un sistema elettorale sostanzialmente maggioritario.

Così, ricomponendo unitariamente i punti salienti dell'impianto del progetto organico di riforma, (elezione diretta del Presidente della Repubblica, con poteri di sola garanzia, al quale spetta il potere di nomina e di revoca dei ministri, su proposta del Primo Ministro; eliminazione della fiducia preventiva; rafforzamento della figura del Primo Ministro, al quale solo è attribuito il potere di presentare disegni di legge alla Camera, potendo inoltre ottenere di inserire determinati argomenti nell'ordine del giorno, e ottenendo tempi certi di approvazione), diviene più nitido come dal sistema tedesco (cancellierato) a cui si è ispirata la Commissione del 1993 si passi al sistema semipresidenziale alla francese “temperato”, che però, prevedendo in questa versione l'elezione diretta tanto del Presidente quanto del primo Ministro, lascia insoluto e non pare risolvere in linea di principio il rischio di conflitti tra le due teste dell'esecutivo¹⁹⁰.

Le proposte del 2004-2006 sino alla l. cost.le poi bocciata dal referendum del 25-26 giugno 2006

deputati.

¹⁹⁰ G. COTTURRI, *Incontro alla Costituzione*, in "Democrazia e diritto", fasc. 1 del 1995; G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in "Politica del diritto", fasc. 1 del 1998; ; E. CHELI, *La riforma mancata*, cit. p. 38, che considera da sola insufficiente la riforma a proburre una modernizzazione compiuta del sistema istituzionale, in assenza di una riforma maggioritaria della legge elettorale e di un mutamento profondo nel sistema dei partiti (p.40); A. MACCANICO, *Il problema costituzionale delle riforme. Rapporto sulle questioni istituzionali*, in "Il diritto della Regione", fasc. 3-4 del 2001 V. ONIDA, *Il 'mito' delle riforme costituzionali*, in "Osservatorio italiano", n.1 2004; P. CARETTI, *La forma di governo*, in "Rassegna Parlamentare", fasc. 3 del 2005.

Il dibattito politico istituzionale nel tornante tra la XIII e la XIV Legislatura, dunque, per un verso, segnala elementi di innovazione quanto al profilo specifico della formazione della compagine di un governo di coalizione; per altro verso, in una lettura integrata con le vicende elettorali del '96 e del 2001, segna il crinale sul quale matura l'idea di un riassetto costituzionale più ampio, in condizioni, si è accennato, di oggettiva convergenza politica, derivanti dalla constatazione delle gravi difficoltà di funzionamento dei governi dopo il loro insediamento formale, indipendentemente dalla composizione politica, comunque secondo lo schema delle coalizioni contrapposte.

Permane, in altri termini, operante quel che una analisi (politicistica più che politologica) delle dinamiche istituzionali richiede di collocare nell'ambito tematico della conformazione e del funzionamento della collegialità del governo, in relazione alla capacità dei partiti delle coalizioni di superare il potere di veto disponibile alle componenti partitiche "marginalmente" decisive sul piano quantitativo, per contenere i rischi derivanti dal c.d. "ricatto di coalizione", destinato ad imprimere pressioni sul programma di governo lungo il percorso del suo svolgimento in specifiche iniziative di singoli componenti del governo o della maggioranza.

In un quadro siffatto, matura la determinazione a progettare una riforma costituzionale complessivamente in grado – per la sua ampiezza e articolazione – di ridefinire l'intero ambito della Parte II, nella prospettiva di dotare l'assetto istituzionale di quegli strumenti dall'uso dei quali poter derivare stabilità ed efficienza decisionale, sulla falsariga di un impianto ispirato esplicitamente al modello Westminster, imperniato sul ruolo centrale del Primo Ministro.

Contestualmente, ed in particolare per le pressioni "programmatiche" esercitate da una componente specifica della maggioranza di governo, l'ipotesi di riforma recepisce le premesse di un assetto proto-federale, cui si intende informare l'assetto statuale, che appaiono "esterne" all'assetto della fdg in senso stretto, ma che sono destinate ad un ruolo non trascurabile per l'effetto procurato dall'idea di instaurare un bicameralismo differenziato in relazione allo svolgimento del procedimento legislativo, sul quale si misura il modo in cui l'indirizzo politico concretamente si articola nei rapporti tra gli organi di vertice dello Stato¹⁹¹.

¹⁹¹ Merlini rileva come *"La norma sopra riportata stabilisce, anzitutto, un principio che risulta essere assai problematico in relazione a quella idea di "federalismo" al quale la riforma afferma di essere ispirata. Nei sistemi federali, infatti, o il senato federale partecipa alla forma di governo nazionale in condizioni di assoluta parità (è, questo, il caso degli USA), oppure il circuito politico nazionale e quello federale risultano essere, dal punto di vista dell'indirizzo politico, rigorosamente separati (è, questo, il caso della R.F.T.)"*. In generale, appare evidente che sia la composizione del senato federale, sia le modalità ed i tempi della sua elezione non siano irrilevanti in relazione al funzionamento della nuova forma di governo, prospettando di doppiare il circuito politico nazionale con l'attivazione di un distinto "circuito politico" del senato federale. In una prima fase di elaborazione del progetto i due circuiti appaiono distinti dal funzionamento della forma di governo nazionale. Successivamente, pare prevalsa nella versione testuale del nuovo art. 70 l'idea di un coinvolgimento del Senato nell'ambito del funzionamento della forma di governo, e le ragioni di tale *revirement* potrebbero essere individuate nel recupero di un principio centralistico in chiave di bilanciamento (politico) dell'assetto federale fortemente perseguito da una componente specifica della maggioranza parlamentare che sostiene la compagine governativa. In tal senso, sia consentito richiamare il dato per cui, nel caso di legislazione concorrente – come chiave per l'assetto dei rapporti tra indirizzo politico nazionale e indirizzo politico regionale – il testo dell'art. 14 dispone che *"...qualora il governo ritenga che proprie modifiche ad un disegno di legge, sottoposto all'esame del senato federale della Repubblica....siano essenziali per l'attuazione del suo programma approvato dalla camera dei deputati, ovvero per la tutela delle finalità di cui all'art. 120, secondo comma (tutela dell'unità giuridica, economica e dei livelli essenziali delle prestazioni) ...il Presidente della Repubblica, verificati i presupposti costituzionali, può autorizzare il Primo ministro ad esporre le motivazioni al Senato, che decide entro trenta giorni. Se tali modifiche non sono accolte dal Senato, il disegno di legge è trasmesso alla Camera che decide in via definitiva a maggioranza assoluta dei suoi componenti sulle modifiche proposte"*. In particolare – attraverso la declinazione della funzione legislativa in materie concorrenti - il punto problematico appare rappresentato dall'esistenza di un doppio circuito dell'indirizzo politico, quello nazionale e quello federale, che prende forma sul versante delle competenze legislative (concorrenti) e che trova nel Primo Ministro l'organo (centrale) attraverso cui si afferma la possibilità di risolvere il potenziale conflitto tra indirizzi non convergenti, nella misura in cui esso ha il potere di porre al Senato il problema della coerenza tra i propri orientamenti e quelli espressi dalla Camera all'atto del voto sul programma di governo (art. 32, 1 c. della riforma). In sostanza, le attribuzioni del primo Ministro consentono la

La combinazione progettuale di presidenzialismo e federalismo, che ne deriva, rappresenta, sinteticamente, l'asse ricostruttivo imprescindibile per comprendere la reale portata di questa fase, sul piano politico ed istituzionale (approfondire).

A questo quadro di riferimento e alle premesse richiamate deve essere ricondotto il più recente tra i progetti di riforma costituzionale, in grado di giungere al completamento dell'iter parlamentare di revisione, prima; per, poi, essere bocciato dal corpo elettorale al referendum confermativo del giugno 2006.

L'impianto dispositivo della riforma costituzionale¹⁹² offre un primo elemento di valutazione, rappresentato dall'elezione del Primo Ministro, mediante collegamento a liste di candidati al Parlamento, nel quadro di un sistema elettorale tecnicamente preordinato all'esito di uno stringente rapporto tra maggioranza elettorale e Primo Ministro, configurando ciò che descrittivamente e in prima approssimazione potrebbe essere indicata come una forma di "elezione diretta di secondo

soluzione di un potenziale conflitto emerso sul piano della funzione legislativa, come riflesso del doppio circuito di legittimazione politica, mediante una riedizione in chiave "indiretta" di una vera e propria "questione di fiducia": in quanto se il senato non accoglie le modifiche proposte dal governo, il disegno di legge è trasmesso alla camera di fronte alla quale il Primo ministro potrà porre la questione di fiducia ai sensi dell'art. 32, 2 c. del testo di riforma.

¹⁹² Pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 269 del 18 novembre 2005, che si riporta di seguito per la parte relativa alla organizzazione della forma di governo: Capo III, MODIFICHE AL TITOLO III DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE Art. 30, (*Governo e Primo ministro*) - 1. L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 92. - Il Governo della Repubblica è composto dal Primo ministro e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro. Il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati, nomina il Primo ministro».

Art. 31, (*Giuramento del Primo ministro e dei ministri*) - 1. L'articolo 93 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 93. - Il Primo ministro e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica».

Art. 32, (*Governo in Parlamento*) - 1. L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 94. - Il Primo ministro illustra il programma di legislatura e la composizione del Governo alle Camere entro dieci giorni dalla nomina. La Camera dei deputati si esprime con un voto sul programma. Il Primo ministro ogni anno presenta il rapporto sulla sua attuazione e sullo stato del Paese.

Il Primo ministro può porre la questione di fiducia e chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo, nei casi previsti dal suo regolamento. La votazione ha luogo per appello nominale. In caso di voto contrario, il Primo ministro si dimette. Non è comunque ammessa la questione di fiducia sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

In qualsiasi momento la Camera dei deputati può obbligare il Primo ministro alle dimissioni, con l'approvazione di una mozione di sfiducia. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un quinto dei componenti della Camera dei deputati, non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione, deve essere votata per appello nominale e approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti. Nel caso di approvazione, il Primo ministro si dimette e il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni.

Il Primo ministro si dimette altresì qualora la mozione di sfiducia sia stata respinta con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni. In tale caso si applica l'articolo 88, secondo comma.

Qualora sia presentata e approvata una mozione di sfiducia, con la designazione di un nuovo Primo ministro, da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, il Primo ministro si dimette e il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro designato dalla mozione. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione e deve essere votata per appello nominale».

Art. 33, (*Poteri del Primo ministro e dei ministri*) - 1. L'articolo 95 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 95. - I ministri sono nominati e revocati dal Primo ministro.

Il Primo ministro determina la politica generale del Governo e ne è responsabile.

Garantisce l'unità di indirizzo politico e amministrativo, dirigendo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri. La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri».

grado” del Premier, con un sostanziale “effetto di vincolo” al potere di nomina da parte del Presidente della Repubblica ai risultati elettorali.

In secondo luogo, così come già anticipato nel progetto prodotto dalla Commissione D’Alema, scompare l’istituto della fiducia preventiva, mentre è attribuito alla sola Camera dei deputati il voto sul programma di Governo.

In questo disegno, il Primo Ministro, oltre ad essere il titolare della determinazione della politica generale del Governo, dispone del potere diretto di nomina e revoca dei Ministri. Spetta esclusivamente al capo dell’Esecutivo – non all’organo collegiale - la decisione di porre la questione di fiducia a propria discrezione, con due eccezioni relative a leggi costituzionali e di revisione della Costituzione.

Il circuito della fdg si chiude con l’attribuzione del potere di scioglimento delle Camere al presidente della Repubblica, suscettibile di attivazione, tuttavia, in presenza di presupposti ben definiti e su richiesta del Primo Ministro, in caso di dimissioni o morte dello stesso e in caso approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Parlamento.

E’ prevista una variante dell’istituto della “sfiducia costruttiva”, condizionata quanto agli effetti dall’approvazione da parte della maggioranza (uscita dalle elezioni), con il voto favorevole di almeno il 50% più uno dei componenti dell’assemblea, di una mozione indicante la volontà di proseguire nell’attuazione del programma di Governo sotto la guida di un nuovo Primo Ministro, anch’esso indicato nella mozione, donde appare evidente come l’istituto sia accolto solo parzialmente rispetto all’esperienza di altri ordinamenti assimilabili ed in modo da far permanere la scelta nell’ambito della maggioranza elettorale, senza possibilità di rilievo per il ruolo dell’opposizione, nel presupposto della necessità di salvaguardare la volontà espressa dal corpo elettorale “limitatamente” alla coalizione uscita vincitrice.

Questi elementi, sommariamente riepilogati, sono sufficienti a segnalare alcune delle novità dell’impianto riformatore rispetto ai tentativi precedenti, dal momento che appare profondamente ridisegnata la matrice parlamentare della forma di governo¹⁹³.

D’altra parte una più attenta disamina appare opportuna, poiché, per quanto bocciata in sede referendaria e indipendentemente da una polemica politica curvata alle esigenze contingenti dei rapporti di forza elettorali, il dato istituzionalmente e politicamente rilevante è la sostanziale convergenza di soluzioni accolte nel testo di riforma, provenienti dagli opposti schieramenti politici, come dimostra il sostanziale recepimento dei contenuti del c.d. “bozza Amato”¹⁹⁴ in forma di emendamento “politico” al testo elaborato sul versante governativo.

Come si è accennato, le modifiche alla forma di governo contenute nel testo della riforma costituzionale riguardano un ambito ampio di istituti e rapporti disciplinati nella seconda parte della costituzione del 1948. Per la vastità del disegno, esse esprimono complessivamente un’idea progettuale orientata a riarticolare il *continuum* fra corpo elettorale, parlamento, governo (quale asse entro cui si forma l’indirizzo politico generale), secondo un modello che - nelle intenzioni - sia più coerente con la scelta di fondo compiuta in tema di regole sulla rappresentanza, informate alla logica di un sistema elettorale di tipo maggioritario.

Questo dato appare ineludibile per una analisi aderente alle dinamiche istituzionali e politiche e richiede di essere esplicitato sul versante del convincimento condiviso dalle forze politiche prevalenti che le regole maggioritarie della rappresentanza – adottate, come si è accennato, sulla scia dei referendum degli anni ‘92-’93 - abbiano prodotto le premesse per l’inveramento di un modello di “alternanza”, ancorato al mutuo riconoscimento politico delle forze prevalenti, capace di

¹⁹³ Nella ricostruzione di questo passaggio, che tematicamente è incentrata sulla configurazione assegnata alla fdg, è, peraltro, evidente il necessario riferimento sistematico all’impianto pseudo-federale cui il testo di riforma appare orientato, almeno per le modalità con le quali il “senato federale” entri nelle vicende di formazione del governo e “partecipi” del potere legislativo in relazione a materie o ad iniziative di matrice governativa.

¹⁹⁴ 10 dic 2003 reperibile in astrid/dossier riforme

ri-legittimare gli attori politici nel gioco del rapporto maggioranza-minoranza, sulla falsariga di un “accordo” (fonte materiale della legittimazione istituzionale) per il quale alla minoranza è fondamentalmente riconosciuto il diritto di aspirare a divenire maggioranza, per affermarsi alla guida delle istituzioni.

La portata di un tale “accordo” si estende sino alle implicazioni istituzionali informate alla logica dello “spoils system”, radicato nelle realtà anglosassoni e sostanzialmente estraneo alla tradizione politico-culturale nazionale, con esiti non agevolmente metabolizzabili in presenza di una relativa fragilità della legittimazione politica reciproca e, pertanto, forieri di un potenziale sbilanciamento a favore delle forze politiche governative in assenza di adeguati presidi di controllo, politico e istituzionale. Con l’ulteriore rischio, nell’alveo di questa impostazione, di incrinare tutti i presidi di garanzia offerti dalla latitudine della rigidità costituzionale, sino alla possibilità di ottenere revisioni costituzionali non ampiamente condivise.

L’idea-base, dunque, che ispira il *focus* dell’impianto riformatore, contiene originariamente un primo elemento di profonda ambiguità, che riguarda la conformazione del rapporto tra legge elettorale e forma di governo.

La manifestazione di un tale ambito problematico emerge con chiarezza nel momento in cui si esaminano il sostanziale accordo tra le maggiori forze politiche in relazione alla possibilità di indicare sulla scheda elettorale il nome del capo della coalizione, senza che da ciò sia possibile, ovviamente, farne derivare un vincolo di livello costituzionale, ma sufficiente a condizionare sostanzialmente il potere di nomina del Presidente della Repubblica, dando forma a ciò che la dottrina qualifica come “convenzione costituzionale”, affermata per via pattizia e non impugnata da alcuna forza politicamente significativa.

La scelta maggioritaria a costituzione invariata, infatti, implica (richiede ed è anticipata da) una aggiornata interpretazione dell’art. 92 Cost. (nel senso della “costituzione materiale” sulla nomina del governo e (in parte) anche quella dell’art. 95, poiché appare evidente come, a fronte del “fatto maggioritario”¹⁹⁵ determinato dall’elettorato, il Presidente della Repubblica perde gradi di autonomia nell’esercizio di una delle proprie funzioni preminenti, a cominciare dalla funzione meramente “dichiarativa” che si dovrebbe desumere dallo svolgimento delle consultazioni con le delegazioni della coalizione vincitrice e di quella soccombente, ciò implicando, sostanzialmente un rafforzamento del presidente del consiglio che è innanzitutto politico, in virtù della (supposta) diretta investitura elettorale; ma che è anche istituzionale, nella misura in cui si riflette in un rafforzato il potere sostanziale di proposta dei ministri e di direzione dell’indirizzo politico del governo.

Sul punto, il testo di riforma registra sostanzialmente la dinamica del circuito politico istituzionale come sopra richiamato, in particolare all’art. 92.2.

Tuttavia, per quanto si incida sulla morfologia del momento genetico mediante la recezione formale di una convenzione costituzionale, con ciò soltanto non si produce un mutamento costituzionale in relazione all’effettivo funzionamento della forma di governo, ancorato alla qualità del rapporto fiduciario e, sostanzialmente, alle medesime connotazioni relative alla formazione dell’indirizzo politico nel quadro di governi di coalizione, se non per il non secondario rilievo per il quale risulta mutata la qualità della rappresentanza, che – per via dell’assetto maggioritario – non riproduce nel Parlamento l’immagine esatta di tutti i soggetti sociali e politici e le istanze di cui sono portatori, con la conseguenza, già segnalata, di condizionare sostanzialmente la formazione di un indirizzo politico cui sia estraneo il contributo di tutti i soggetti sociali e politici, pur secondo le regole deliberative di un organo collegiale come il Parlamento¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Merlini

¹⁹⁶ È qui oltremodo evidente l’ambiguità di quelle posizioni politiche e dottrinarie che, riflettendo sugli assetti istituzionali, non distinguono la rappresentanza dalle regole per le decisioni

Per questo ordine di ragioni, il testo della riforma investe centralmente il rapporto fiduciario, che è la chiave del sistema parlamentare, poiché investe **il sistema dei rapporti politici all'interno del governo e fra il primo ministro e la sua maggioranza e, dall'altro, le relazioni fra governo e parlamento e fra la maggioranza e la minoranza.**

Come sopra richiamato, il circuito della fiducia - a cominciare dalla fiducia preventiva espressa nella forma del solo voto di fiducia sul programma da parte della camera dei deputati – si svolge in due direzioni, implicando una disciplina della mozione di sfiducia e introducendo l'istituto della sfiducia costruttiva.

Quanto al tema **della sfiducia**, essa è **regolata** dal nuovo art. 94.3 Cost., che dispone l'innalzamento del quorum dei componenti della camera che debbono sottoscriverne la richiesta. La sfiducia produce effetti all'atto della sua approvazione a maggioranza assoluta (della Camera con voto per appello nominale), nel qual caso, il Primo Ministro è obbligato alle dimissioni e contestualmente vi è l'obbligo per il Presidente della Repubblica di **decretare lo scioglimento della camera dei deputati e indire le elezioni**. Peraltro, è disposto che il primo ministro abbia l'obbligo delle dimissioni qualora la mozione di sfiducia sia stata bensì respinta, ma con il voto determinante *"di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni"*.

Quanto al nuovo istituto della "sfiducia costruttiva", va rilevato che scioglimento anticipato e nuove elezioni possano essere evitate dalla camera dei deputati nel caso di presentazione - da parte di deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della camera - e di successiva approvazione di una mozione di sfiducia contenente anche la designazione di un nuovo primo ministro. In questo caso, il primo ministro si dimette e il presidente della Repubblica nomina il primo ministro designato dalla mozione.

La definizione dell'istituto della sfiducia costruttiva nei termini richiamati permette alla maggioranza di sostituire il primo ministro alla condizione stringente del consenso unanime di tutte le componenti politiche della coalizione, a meno del caso in cui, per effetto della sua ampiezza, quest'ultima non possa raggiungere la maggioranza anche senza una delle sue componenti originarie.

Tuttavia, in questa ipotesi si devono registrare almeno due effetti potenzialmente perversi, per cui, da un lato, la maggioranza originariamente investita del potere di governo col voto popolare non esiste più nella medesima composizione, ciò determinando le condizioni per una nuova e diversa base di legittimazione politica; e, dall'altro, per essere limitata rispetto ai componenti della camera legittimati ad esprimerla (operando una specie di riserva ai soli appartenenti alla maggioranza iniziale) colloca in una posizione relativamente "debole" le forze di minoranza e opposizione, cui, sostanzialmente, spetta un potere di rappresentanza politica che non ha nessuna possibilità di incidere sugli indirizzi politici perché è esclusa dalla formazione della nuova ipotetica maggioranza¹⁹⁷.

Rimane, infine, nell'ordinamento la possibilità per il primo ministro di porre la "questione di fiducia", che obbliga la camera ad esprimersi su di essa con priorità su ogni altra proposta, con voto

¹⁹⁷ Merlini: *"Nel sistema tedesco, diversamente, l'assenza della sfiducia a maggioranza, protegge totalmente il cancelliere, ma solo finché rimanga ferma la originaria maggioranza di governo. Quando, invece, il rapporto fiduciario fra il cancelliere e la sua maggioranza entri in crisi la sfiducia costruttiva consente alla maggioranza di licenziare il cancelliere, anche a costo di parziali "ribaltoni" rispetto alla originaria maggioranza di governo"*.

per appello nominale. In caso di voto contrario il primo ministro è tenuto alle dimissioni, quale effetto analogo alla approvazione della mozione di sfiducia¹⁹⁸.

Come si comprende agevolmente, l'assetto prefigurato delle disposizioni della riforma imposta il problema nell'ottica di una soluzione alla crisi politica della maggioranza di governo, che sia connotata dal bilanciamento tra le prerogative del Premier e quelle della maggioranza, e fa perno sull'obbligo di scioglimento conseguente alla sfiducia¹⁹⁹.

L'opzione prevalsa nel testo – anche grazie al concorso dei contenuti della già richiamata “bozza Amato” – appare quella di mantenere sostanzialmente invariato l'impianto della sfiducia “semplice” (seguita, però, da scioglimento obbligatorio), associando ad essa - nel testo del nuovo art. 94 – un secondo tipo di sfiducia costruttiva, che, a differenza del modello di matrice tedesca (in cui la sfiducia costruttiva può essere votata anche da deputati appartenenti alle minoranze/opposizioni, ex art. art. 67 della Legge Fondamentale tedesca), prevede che la sfiducia costruttiva possa essere espressa solo “... da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni”.

In sostanza, la sfiducia può essere proposta in quanto tale, fermo il quorum delle sottoscrizioni, e, qualora approvata, condurre a scioglimento; oppure può essere proposta con la designazione di un nuovo primo ministro, e ciò, non indipendentemente dall'appartenenza dei sottoscrittori agli schieramenti di maggioranza così come uscita dalla competizione elettorale²⁰⁰.

In altri termini, da questo angolo visuale, sembra di poter affermare che, in presenza di una crisi politica della maggioranza di governo, il continuum tra corpo elettorale – parlamento – primo ministro si “riespanda” superando il nodo della continuità personale del primo ministro, a condizione che il sistema politico e parlamentare nella parte della maggioranza elettorale sia in grado di mantenere la propria “stabilità” nelle funzioni decisionali.

La relativa rigidità che appare connotare il meccanismo della “sfiducia semplice” sembra, così, amplificarsi ed estendersi alle stringenti condizioni richieste in tema di sfiducia costruttiva, nella misura in cui quest'ultima è riservata alla agibilità della maggioranza originaria, con un esito complessivo che appare preordinato non tanto a sostegno della unità e omogeneità della maggioranza politica di governo, quanto piuttosto finalizzata alla protezione della persona del primo ministro nei confronti della sua propria maggioranza politica e parlamentare, rendendo sostanzialmente impossibile un giudizio sulla azione di governo.

E' in questa prospettiva che debbono essere letti anche i principi in materia di scioglimento anticipato introdotti dal testo della riforma, sia sul versante del rapporto tra il primo ministro ed il presidente della Repubblica, sia sul versante dei rapporti fra il primo ministro e la maggioranza di governo.

¹⁹⁸ Solo per inciso, con riserva di riprendere questo aspetto, è da rilevare come la configurazione del rapporto fiduciario così come emerge dalle disposizioni rapidamente richiamate si differenzia sia rispetto al modello Westminster, sia rispetto alla forma di governo tedesca, sia rispetto ad altri modelli c.d. “intermedi” quale quello spagnolo.

¹⁹⁹ v., ad es., quanto disposto dall'art. 115 della costituzione spagnola, che attribuisce il potere di scioglimento anticipato del parlamento al primo ministro, ma previa deliberazione del consiglio dei ministri

²⁰⁰ Sul punto, Merlini rileva come “*il potere di esprimere la fiducia e la sfiducia parlamentare (in tutte le possibili forme) rappresenta..., nei regimi parlamentari, una delle manifestazioni supreme di quella quota di sovranità popolare che è rappresentata dai membri del parlamento. Questo potere appartiene dunque, almeno finché non muteranno i fondamentali principi costituzionali in materia di rappresentanza politica, a tutti i deputati e non ai partiti o alle coalizioni di governo. Dunque, le limitazioni introdotte dall'art. 94, c. 5 a proposito della sfiducia costruttiva appaiono in radicale contrasto con l'art. 67 della costituzione; articolo non modificato e, bisogna aggiungere, non modificabile dal d. di l. governativo, in quanto esso è espressione di un principio fondamentale della forma di governo repubblicana*”.

Infatti, l'art. 88 Cost. riformato (anche in riferimento all'art. 94, già ricordato) dispone che la responsabilità di **scioglimento anticipato** sia imputata al solo primo ministro ("responsabilità esclusiva") e non sia il prodotto di una decisione collegiale, e ciò sia nel caso che lo scioglimento segua ad una sua personale iniziativa (ex art. 88, lett. a), sia che esso segua ad una sfiducia "semplice", ai sensi dell'art. 94, comma 3²⁰¹.

In particolare l'art. 94.3 Cost. del testo riformato stabilisce un nesso causale e necessario tra sfiducia e scioglimento anticipato della Camera, con ciò inserendo – rispetto al grado di elasticità offerto dal vigente assetto – un elemento di rigidità nel rapporto tra governo e maggioranza di riferimento e al tempo stesso mette a disposizione del Primo ministro un "deterrente" ben più efficace di una mera "moral suasion", a presidio della propria permanenza in carica.

Un tale elemento di forte personalizzazione, peraltro, pare sostanzialmente estraneo al modello cui dichiaratamente l'assetto pare ispirato, ossia quello britannico, nel contesto del quale è ben storicamente consolidata una consuetudine costituzionale che fa seguire lo scioglimento anticipato ad un voto di sfiducia, come effetto di un assetto politico bipartitico che non consente la sostituzione della originaria maggioranza di governo con una maggioranza diversa, ma offre, alternativamente, la possibilità di sostituire il Primo ministro a maggioranza invariata²⁰².

La soluzione proposta in sede di riforma, diversamente, non offre alla sfiducia semplice soluzione analoga che consenta di salvaguardare la maggioranza politica, ma trasforma il tema della coesione della maggioranza rispetto alla sua leadership di governo in un problema di sostituzione formalizzata con lo strumento della sfiducia costruttiva.

Ancora, si può osservare come nella decisione di scioglimento anticipato il primo ministro non agisca come espressione della maggioranza politica che lo sostiene, e che per converso la maggioranza può ben opporsi allo scioglimento richiesto alla condizione unica che la maggioranza elettorale opti per la sfiducia costruttiva, col proposito di sostituire il primo ministro "dichiarando di voler continuare nell'attuazione del programma", per quanto l'opposizione di maggioranza alla

²⁰¹ Evidenzia Merlini, "Nella forma di governo tedesca, il cancelliere (art. 68 della Legge Fondamentale) può sciogliere il Bundestag quando il fallimento della questione di fiducia, da lui posta, dimostra che non c'è più una maggioranza di governo. Non a caso, il presidente della Repubblica deve, ai sensi delle lettere b) e c) del primo comma dell'art. 88, sciogliere anticipatamente la camera dei deputati anche in caso di morte o di dimissioni del primo ministro. ... lo scioglimento dei comuni a seguito delle dimissioni del primo ministro è estraneo al sistema di Westminster perché anche in quel sistema il primo ministro può essere sostituito purché nell'ambito della originaria maggioranza di governo e, quindi, nell'ambito del mandato politico che la maggioranza ha ricevuto dal corpo elettorale. Ugualmente, nella Repubblica Federale, in Spagna e nella quasi totalità dei sistemi nei quali il primo ministro non è formalmente eletto dal corpo elettorale, le dimissioni o la morte del primo ministro portano alla ripetizione delle procedura di nomina del governo senza che esistano necessariamente limitazioni alla nomina di un nuovo primo ministro nell'ambito della maggioranza originaria. Le norme del disegno di legge in materia di sfiducia e di scioglimento anticipato dimostrano, invece, ... che, in base alla riforma governativa, il "fatto maggioritario", che negli altri paesi europei designa insieme, e paritariamente, la maggioranza ed il primo ministro, sarebbe rivolto, nella nostra nuova forma di governo, ad investire prevalentemente il primo ministro e solo secondariamente la maggioranza di governo".

²⁰² Nota Merlini: "In Gran Bretagna ... la non mutabilità della maggioranza originaria di governo non coincide in maniera assoluta con l'immutabilità del primo ministro. Se è vero, infatti, che un voto di "non confidence" costringe il governo a dimettersi e causa, normalmente, lo scioglimento anticipato dei comuni, stante la ricordata regola consuetudinaria dell'immutabilità della maggioranza originaria, è, però, vero che non accade quasi mai che la maggioranza scelga di sfiduciare il primo ministro in parlamento. Il consolidamento del sistema bipartitico consente, infatti, una soluzione politicamente meno traumatica quando entri in crisi il rapporto di fiducia che esiste fra il Prime Minister ed il suo partito, soluzione che consiste nel ritiro della fiducia al primo ministro da parte del suo partito, espresso nella sede degli organi competenti del partito di governo. Anche in questo caso il primo ministro non può che dimettersi (come accadde, ad esempio alla signora Thatcher), ma il partito di governo può sostituire il Prime Minister con un altro esponente politico della maggioranza, senza che i comuni vengano sciolti".

richiesta di scioglimento anticipato sia di fatto impossibile, a meno che questa non unanimemente sostenuta dalla maggioranza elettorale talmente ampia da poter perdere alcune componenti rimanendo tale e originando, comunque, un mutamento della base di legittimazione politica²⁰³.

In una valutazione aggregata, la perdita di elasticità delle soluzioni a favore di una formalizzazione del percorso che salvaguardi la maggioranza politica, sembra spostare (politicamente e istituzionalmente) il baricentro della decisione di scioglimento a favore del Primo ministro, stante la responsabilità personale della decisione.

Va rilevato, come a fronte di una dinamica di crisi politica (quasi sempre exstraparlamentare) in cui in ciascuna fase del ciclo politico nazionale antecedente alla svolta maggioritaria le soluzioni sono state storicamente individuate entro il perimetro della coalizione di governo al prezzo della formazione di una nuova compagine di governo sia nel suo presidente, sia nella composizione (e sia congiuntamente sia disgiuntamente), consentendo di non ricorrere necessariamente allo scioglimento anticipato, in attuazione coerente della natura parlamentare della forma di governo; l'aver formalizzato le opzioni di risoluzione della ipotetica crisi politica della maggioranza segna oggettivamente un rafforzamento del vertice del Governo in relazione alla composizione politica della coalizione. Ciò rende evidente come la scelta della riforma sia orientata a far coincidere l'idea di stabilità dell'esecutivo con la stabilità delle funzioni di vertice, salvo il caso della sfiducia costruttiva il cui presupposto sostanziale è che il Primo ministro perda la leadership nel proprio partito. Ma questa considerazione consente di rilevare come anche la forma-partito sia rilevante al fine della definizione del funzionamento della forma di governo, in ragione del dato per il quale sia differente – con una certa semplificazione e schematizzazione - un assetto democratico o gerarchico della singola formazione politica. Sulla stessa linea di analisi, è allora possibile intravedere come la stessa forma di governo (anche quella riformata) possa operare con varianti qualitativamente ampie negli esiti, ove vi sia il presupposto di un partito di maggioranza relativo organizzato in senso gerarchico (e proprietario), nel cui ambito le decisioni si formino in senso discendente e nel cui contesto appare difficile immaginare una “caduta” del leader distinta dal collasso della formazione politica di riferimento; rispetto ad una forma partito organizzata su base democratica, nel cui ambito la formazione e l'avvicendamento di gruppi dirigenti sia il prodotto di linee politiche in reciproco rapporto dialettico, convergente tuttavia nella definizione di un quadro programmatico condiviso, non indipendentemente dalle modalità secondo le quali si formino i contenuti programmatici in relazione agli interessi di cui si assume la rappresentanza; dalle modalità con le quali si formi il gruppo dirigente stesso, diverse dalla nomina dall'alto; dalle modalità con le quali le decisioni politiche si formino negli organismi rappresentativi della formazione politica.

Ecco che appare più nitida una possibile sequenza, che la riforma ha l'indubbio merito di esplicitare, nella misura in cui essa rende possibile allineare ad una forma partito gerarchico il ruolo centrale del suo leader nella formazione del Governo, con un corredo di “poteri” che sul versante politico consentono di mantenere costantemente il controllo del partito e sul versante istituzionale di poter azionare deterrenti potenti per l'affermazione di un indirizzo politico monocraticamente deciso. Al quadro che emerge, un temperamento appare quello della composizione della maggioranza di governo, ancora prodotto di una coalizione (in un contesto bipolare e non bi-partitico), per effetto dell'incompiuto passaggio ad un sistema elettorale maggioritario ancora più conseguente, capace, nella versione estrema, di trasformare una maggioranza relativa (anche in misura esigua) in una maggioranza assoluta negli organi rappresentativi. Col che, il travisamento concettuale prodotto dalla estensione del principio maggioritario dalla decisione alla rappresentanza

²⁰³Merlini *“Dunque, nei regimi che funzionano in senso realmente parlamentare il primo ministro ha bisogno dell'assenso della propria maggioranza per sciogliere. E' anche vero, però, che nei sistemi puramente maggioritari l'assenso della maggioranza allo scioglimento non coincide necessariamente con la unanimità della maggioranza stessa. Questa circostanza, spiega, anzi, perché attraverso l'esercizio del potere di scioglimento il primo ministro può mantenere compatta la sua maggioranza in relazione alle ali estreme del suo partito”*.

appare integralmente compiuto in un assetto istituzionale che appare formalmente democratico per via del rispetto di procedure formali di selezione elettorale dei gruppi di comando, ma che appare sostanzialmente di natura autoritaria al parametro della rappresentanza democratica di tutti gli interessi sociali organizzati.

In sostanza, la riforma estende il principio maggioritario alla rappresentanza e così realizza l'inversione della centralità del parlamento nella centralità del Governo, nel quadro di una forma di governo che formalmente continua ad essere qualificata come parlamentare o, meglio "neoparlamentare", proprio per "celare" sul piano culturale la natura antidemocratica della riforma.

Accanto a questa prima dimensione analitica, occorre associare una riflessione su due ulteriori aspetti, relativi specificamente alle attribuzioni proprie del Premier in materia di nomina dei ministri e in riferimento alle modalità con le quali egli determina ed esprime l'indirizzo politico del governo *come* indirizzo politico generale, cioè in riferimento alle attribuzioni relative sia alle modalità di conduzione dei lavori del governo sia del governo in parlamento. Ciò alla luce della alternativa tra **collegialità e monocraticità**.

Sul punto, va rilevato che l'art. 95 Cost. riformato attribuisce al primo ministro il **potere di nominare e quello di revocare i ministri**, con ciò sovraordinandone formalmente il ruolo rispetto alle altre componenti ministeriali.

Inoltre, ai sensi dell'art. 95.2, spetta al Primo Ministro la "determinazione" della politica generale del governo, che esce dall'ambito collegiale in cui appare confinata nell'assetto precedente, anche in forma nuova, per la rilevante differenza concettuale funzionale che si misura tra "direzione" e "determinazione", in relazione all'indirizzo politico generale.

I dati formali richiamati rappresentano l'asse della riconfigurazione del ruolo del primo ministro nel quadro dei rapporti all'interno del governo, in relazione alla quale possono essere lette le attribuzioni specifiche. Da un lato, infatti, le attribuzioni in tema di nomina e revoca dei ministri possono essere considerate come la leva per l'affermazione della supremazia del primo ministro, mostrando un limite nell'assetto della compagine collegiale, in quanto prodotto di una coalizione.

In questo senso, il testo della riforma non offre un **organo di governo dove possa esprimersi una collegialità di coalizione**.

Dall'altro, la stessa determinazione dell'indirizzo politico può essere intesa non come affermazione autonomamente definita in relazione al programma elettorale, ma come una mera specificazione di esso, condivisa dalle forze della coalizione vincente, in sede collegiale.

Ed in effetti, la riaffermazione del principio della responsabilità collegiale del consiglio per gli atti del governo complessivamente intesi (terzo comma del nuovo art. 95 Cost.) si propone in una lettura antitetica alle attribuzioni in tema di "determinazione" anche alla luce del dato per il quale è il consiglio dei ministri l'organo cui sono attribuiti i poteri più significativi in relazione alla espressione delle politiche generali del governo, che vanno dalla approvazione del programma, alla presentazione dei disegni di legge, ai poteri in materia economica e finanziaria.

Appare così evidente il potenziale contrasto tra: elementi concorrenti al rafforzamento del principio monocratico, tra i quali in particolare un *simul stabunt aut simul cadent* configurato in termini tali da consentire al primo ministro italiano una latitudine di discrezionalità politica inedita persino nel sistema britannico (il ricatto della sua maggioranza politica); ed elementi che fondano un margine di indeterminatezza quanto alla operatività del principio collegiale, che non trova una sede istituzionale ove radicarsi, ma che, al contempo, non vede l'attribuzione al premier di poteri assimilabili a quelli propri del cancelliere tedesco, che può indirizzare ai singoli ministri direttive politiche di carattere generale (*Richtlinien der Politik* , che, tuttavia, si pongono formalmente all'esterno della collegialità del consiglio dei ministri), rinunciando a risolvere chiaramente il

problema della collegialità del governo fuori dei parametri noti dell'equilibrio (politico) fra la supremazia del primo ministro e la collegialità dell'organo, lasciando, dunque, incompiuta la sua sovraordinazione gerarchica in luogo di una (relativamente abbastanza) fondata preminenza di carattere politico e, pertanto, concorrendo a non consentire la strutturazione dell'insieme dei poteri come nomina e revoca dei ministri e determinazione dell'indirizzo politico e della politica generale del governo alla stregua di attribuzioni naturali del primo ministro, capaci di far transitare stabilmente quel centro di imputazione oltre il limite segnato dalla funzione politica di fondo, tipica dei sistemi a base proporzionale, nel quale il primo ministro si pone essenzialmente come "garante" della coalizione di governo.

La bozza violante

La c.d. "bozza Violante" (A.C. n. 553, nel testo unificato approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 17 ottobre 2007) traccia l'impianto del più recente dibattito che ha condotto alla fase attuale e merita l'attenzione del caso sia per la genesi, derivabile dalla trasversalità dei sottoscrittori; sia per i contenuti in tema di forma di governo, che alludono senza esplicitarli ai contenuti della L. 2263 del 1925 e che vanno testualmente riportati.

In questo testo, il percorso riformatore trova un punto di equilibrio e si offre ad un interesse analitico che può essere derivato da alcuni rilievi, sia di natura politica, sia di natura giuridico-istituzionale.

Sul primo piano, essa sintetizza l'oggetto centrale delle riforme, definito come massimo comune divisore tra le principali forze politiche parlamentari, l'ambito, cioè in cui si registra una doppia convergenza: da un lato, la condivisa esigenza di razionalizzare e modernizzare una parte rilevante della Costituzione vigente, con riferimento specifico alla forma di governo, complessivamente intesa; dall'altro e *prima*, sulla valutazione concorrente che si sia determinata nella società italiana una base sufficientemente vasta e solida di omogeneità socio-economica, tale da consentire in riflesso la sostanziale legittimazione di un sistema politico capace di adottare lo schema dell'alternanza, sussistendo i requisiti oggettivi di reciproca e fondante legittimazione tra gli opposti schieramenti²⁰⁴.

Sul piano più strettamente tecnico e come meglio si mostra di seguito, essa appare il prodotto di una sintesi che, agli esiti "politici" della Commissione D'Alema - che come visto non produce compiutamente una riforma, ma un testo stabilmente condiviso -, somma i contenuti sedimentati nel "documento Amato" (dicembre 2003) e, dopo un congruo periodo di riflessione seguito all'esito del referendum confermativo del giugno 2006, riprende le fila di un discorso interrotto dalle esasperazioni di un confronto politico serrato quanto caotico, per l'operare di forze costantemente proiettate alla frammentazione, ricomposizione e riposizionamento degli interessi rappresentati.

²⁰⁴ E. CHELI, *La riforma mancata*, cit. riflettendo sul "rendimento della Carta costituzionale" offre una sintesi di questo quadro prospettico, rilevando come siano possibili due visioni contrapposte, per la prima delle quali la Costituzione "non avrebbe mai guidato né effettivamente orientato lo sviluppo della società e del sistema politico italiano. Il modello sarebbe stato cioè continuamente tradito dalla prassi, con la sovrapposizione di uno <<stato dei partiti>> allo <<stato costituzionale>> e di una <<democrazia bloccata>> ad una <<democrazia compiuta>> tracciata nel modello costituzionale. ... la causa fondamentale dell'insuccesso del modello andrebbe, dunque, ricercata nel prevalere dei fattori della disomogeneità su quelli della democrazia, cioè nel prolungarsi di quella <<conventio ad escludendum>> che aveva proiettato nel funzionamento dei congegni costituzionali connessi al governo parlamentare le stigmate originarie della disomogeneità politica. Dal carattere <<bloccato>> della democrazia sarebbero poi derivate, secondo questa tesi, quelle patologie – come l'occupazione del potere, il consociativismo, la corruzione – che avrebbero gradualmente condotto alla decomposizione del sistema dei partiti e alla crisi degli anni '90". A questa visione pessimistica, se ne potrebbe opporre una ottimistica, per la quale "questa Costituzione ... avrebbe invece realizzato progressivamente i suoi obiettivi storici, perché avrebbe consentito la convivenza ed il dialogo tra forze radicalmente contrapposte e favorito lo sviluppo di una prassi delle libertà, radicando gradualmente nella coscienza collettiva i valori costituzionali. La Costituzione avrebbe, cioè, storicamente operato nel senso voluto dai costituenti, come strumento di aggregazione e veicolo in grado di consentire l'evoluzione del sistema verso l'omogeneità", p. 34. Queste due letture, nella analisi dell'autore, debbono poi essere storicizzate per misurare il rendimento reale in funzione delle fasi in cui si può articolare la storia repubblicana (p. 35).

A sostegno della “bozza” vengono votate due identiche mozioni (adottate in nome del “leale spirito di collaborazione”) con la tecnica dell’astensione reciproca da parte dei gruppi avversi, il cui contenuto fissa il perimetro di una reale convergenza politica che spazia dalla riduzione del numero dei parlamentari, al rafforzamento dei poteri del governo, alla rivisitazione in chiave federale della struttura del parlamento, sino alla struttura e alle funzioni proprie del governo, nella prospettiva di una razionalizzazione globale del sistema delle decisioni.

Ricostruire, dunque, i passaggi salienti di questa proposta consente di meglio focalizzare gli elementi di continuità/discontinuità presenti rispetto ai precedenti tentativi riformatori e soprattutto offre la possibilità di misurare le vere strategie delle forze politiche in campo, al di là di prese di posizione legate alla polemica politica contingente.

In tal senso, senza prestare il fianco alla mera cronaca, nella forma della sequenza di prese di posizione su singoli punti dell’agenda politica, ma nella prospettiva di cogliere la sostanza delle posizioni in campo, si richiama l’attenzione sul dato per il quale la riforma del 2005 approvata a maggioranza stretta ha aperto il varco per il referendum confermativo. Nell’occasione della campagna referendaria, che si svolge in un contesto in cui il governo del paese è retto da una maggioranza parlamentare opposta a quella che ha approvato la riforma, le forze politiche al governo sostengono la non-conferma della riforma stessa. La larga prevalenza del voto popolare ostile alla riforma ne impedisce l’entrata in vigore. All’indomani di quel voto, che mostra la profondità del sostegno popolare all’impianto della costituzione vigente, le forze che hanno ostacolato la riforma costituzionale nella XIV legislatura ne ripropongono politicamente i contenuti. La Bozza Violante è la traccia di questo percorso politico-istituzionale, dal quale si può desumere, per un verso, come il terreno delle “regole” comuni di rango costituzionale sia – impropriamente - attratto alla contingenza del dibattito politico, finalizzato sostanzialmente alla acquisizione delle posizioni di comando; e per altro verso, come sia rintracciabile una più profonda convergenza di visioni politiche complessive, che si struttura attraverso passaggi talvolta “carsici” e che non consentono un apprezzamento del rapporto tra strategie e tattiche politiche degli schieramenti politici, sino al punto da poter configurare questi ultimi come “opposti” solo in relazione alla mera collocazione parlamentare e non in ragione di un sistema di valori irriducibile o in relazione alla rappresentanza di interessi qualificati e strutturati, perché in realtà solidali nelle analisi di fondo del sistema socio-economico e delle prospettive di modernizzazione complessiva.

In termini descrittivi e in prima approssimazione, la Bozza Violante riferisce ad un ambito vasto di interventi di riforma, secondo linee direttrici essenzialmente sintetizzabili nella valorizzazione della posizione del Presidente del Consiglio e della stabilità del Governo, nel superamento del bicameralismo perfetto, nella riformulazione strumentale e necessaria del **momento costitutivo del rapporto di fiducia** e sulla disciplina della **mozione di sfiducia**.

In una rapida rassegna degli oggetti in cui le direttrici si concretizzano, si può rilevare come nella Bozza si faccia riferimento: alla riduzione del numero dei parlamentari (i deputati passeranno da 630 a 512 e i senatori da 315 a 250); al superamento del bicameralismo perfetto, con l’abolizione del Senato e la sua sostituzione con il Senato Federale della Repubblica; alla ridislocazione del potere legislativo, attribuito alla approvazione - tranne che per le leggi costituzionali - di una sola camera; alla istituzione di un Senato Federale come organo di secondo grado, poiché i senatori verranno eletti dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali, che non potrà essere sciolto dal capo dello Stato, il cui potere di scioglimento risulta limitato alla sola Camera dei Deputati; ai poteri di nomina e revoca dei ministri da parte del capo del Governo a sua discrezione, nella forma di una “proposta” del Presidente del Consiglio al Presidente della Repubblica (rimanendo tali atti comunque imputabili al Presidente della Repubblica)²⁰⁵; alla ridefinizione del

²⁰⁵ Si segnala che questo schema è già presente nei testi elaborati dalla Commissione Bicamerale del 1997-98, mentre, sul punto, il disegno di legge costituzionale sottoposto a *referendum* nel 2006 sancisce una nomina e revoca quali atti esclusivi del Presidente del Consiglio.

circuito fiduciario, destinato a snodarsi non più verso il Governo in quanto organo collegiale, bensì verso il solo presidente del Consiglio²⁰⁶ e solo dalla Camera dei Deputati; alla ridefinizione del numero di sottoscrizioni necessarie a porre la mozione di fiducia per sfiduciare il presidente del Consiglio, che passa da un decimo attuale ad almeno un terzo dei componenti della Camera: mozione destinata ad essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera; alla ridefinizione dei presupposti per l'attivazione dei poteri di scioglimento²⁰⁷. Viene riproposto l'istituto della sfiducia costruttiva²⁰⁸.

Inoltre, va segnalata la previsione che il Governo possa chiedere l'iscrizione con priorità nell'ordine del giorno delle Camere nonché il voto entro una data determinata, così come la facoltà di richiedere il voto 'bloccato'²⁰⁹.

La forma di Governo e i rapporti Governo-Parlamento.

La panoramica offre la possibilità di centrare l'analisi in primo luogo sulla prefigurazione dei rapporti tra governo e parlamento nell'ambito della forma di governo. Gli articoli 14 e 15 del progetto di legge costituzionale²¹⁰ intervengono rispettivamente sugli articoli 92 e 94 della Costituzione, che disciplinano la formazione del Governo e il rapporto di fiducia tra questo e il Parlamento²¹¹, con un doppio obiettivo: da un lato, si intende rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio sia nell'ambito dell'Esecutivo, sia nei rapporti con il Parlamento; dall'altro, si prospetta il superamento del bicameralismo perfetto, mediante una differenziazione funzionale, con specifico riferimento al profilo del rapporto fiduciario; ciò in correlazione con gli altri articoli del

²⁰⁶ Anche questo aspetto è analogamente previsto dal disegno di legge costituzionale sottoposto a *referendum* nel 2006.

²⁰⁷ Nel disegno di legge costituzionale sottoposto a *referendum* nel 2006, lo scioglimento della Camera è automatico in caso di dimissioni del Presidente del Consiglio ed è "a richiesta", senza dimissioni, mentre non si prefigurano le condizioni dello scioglimento in caso di approvazione da parte del Parlamento di una mozione recante l'indicazione di un nuovo Presidente del Consiglio; sul punto, si rammenta che, secondo la proposta emersa nella Bicamerale della XIII legislatura, lo scioglimento "può" esser disposto dal Presidente della Repubblica, in caso di dimissioni del Governo.

²⁰⁸ La formulazione prevista dalla riforma del 2005 è concepita come eventuale (preclusiva, in tal caso, dell'automatico scioglimento) ed ancorata (così nella sua approvazione come nella sua riezione) alla maggioranza espressa dalle elezioni.

²⁰⁹ Esattamente alla stregua di quanto previsto nella riforma sottoposta a referendum nel 2005.

²¹⁰ A riprova della oggettiva convergenza politica, si può segnalare come le innovazioni proposte in materia di forma di Governo dal progetto in esame affrontano molte delle questioni istituzionali di cui più volte il Governo ha segnalato l'urgenza nel corso della XV legislatura. Per la rilevanza della fonte, merita una segnalazione l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali del 23 aprile 2007 presso la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati. Nel corso della audizione sono espressamente indicati gli ambiti delle riforme costituzionali in materia di forma di Governo, da realizzare in stretto collegamento con l'adozione di una nuova legge elettorale. Tra le altre: la revisione dell'art. 94 Cost. per consentire che il candidato indicato al Presidente della Repubblica dalla coalizione vincente alle elezioni, sulla base della presentazione del programma di Governo, possa presentarsi per ottenere la fiducia della sola Camera dei Deputati, in una – dunque – con il superamento del bicameralismo "paritario"; la revisione dell'art. 92 Cost. nel senso di attribuire al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di nomina e di revoca dei membri del Governo.

²¹¹ Art. 14. 1. Il secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Il Presidente della Repubblica, valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati, nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, nomina e revoca i ministri». Art. 15. 1. L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 94. - Il Presidente del Consiglio dei ministri deve avere la fiducia della Camera dei deputati. La Camera dei deputati accorda e revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Entro dieci giorni dalla formazione del Governo, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta il Governo alla Camera dei deputati per ottenerne la fiducia. Il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un terzo dei componenti della Camera dei deputati, non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione ed è approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

progetto di legge costituzionale, che riguardano sia la composizione delle due Camere sia le modalità di esercizio della funzione legislativa.

In questa prospettiva possono essere lette le innovazioni più evidenti contenute dall'articolo 15 della proposta di legge costituzionale, che introduce nel secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione un esplicito collegamento tra l'esercizio del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri da parte del Capo dello Stato e la volontà espressa dal corpo elettorale, secondo una formulazione (la nomina ha luogo «*valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati*») che rende formalmente necessario il collegamento tra l'esito del voto e il potere di nomina, senza vincolare rigidamente le prerogative costituzionali del Capo dello Stato (la cui scelta deve essere ancorata al risultato delle elezioni per il rinnovo della sola Camera²¹² e non anche a quelli relativi al Senato federale a causa sua esclusione dal legame fiduciario). In sostanza, rimanendo invariato il potere di nomina del Presidente della Repubblica, il tipo di valutazione formalmente imputato non può estendere gli effetti sino alla configurazione di un atto vincolato in senso tecnico (vincolo di risultato) e può più ragionevolmente interpretarsi come un limite di carattere essenzialmente procedimentale, lasciando al Presidente un margine di apprezzamento che correntemente – sul piano procedimentale – si svolge seguendo prassi (e consuetudini e convenzioni) costituzionali, sino a rendere legittima costituzionalmente l'ipotesi di un potere di nomina esercitato in senso difforme da quello emergente dai risultati elettorali²¹³²¹⁴.

²¹² Nella relazione di accompagnamento è specificata la ratio della modifica proposta che mira a vincolare la nomina del Presidente del Consiglio, da parte del Presidente della Repubblica, all'indicazione data dagli elettori al momento del voto, intenda contribuire al rafforzamento della figura del *premier*.

²¹³ Con riferimento alla portata di questa innovazione, si segnala che, nel corso dell'esame da parte della I Commissione degli emendamenti riferiti all'articolo 13 del testo base (corrispondente all'art. 14 del testo in esame) si è sottolineata l'esigenza che in un sistema parlamentare sia comunque assicurato al Presidente della Repubblica un certo margine di discrezionalità nella scelta del Presidente del Consiglio. Sempre in relazione alla portata del vincolo previsto dalla novella in esame, si ricorda che un più stringente limite del potere di nomina presidenziale era contenuto – nel quadro di un complessivo disegno volto al rafforzamento del potere esecutivo attraverso l'introduzione del c.d. "premierato" – nel progetto di riforma costituzionale approvato dalle due Camere nella scorsa legislatura e sottoposto a *referendum*, con esito non favorevole, il 25 e 26 giugno 2006.

²¹⁴ Va ricordato come la riforma approvata dal Parlamento nella legislatura precedente preveda che la nomina da parte del Presidente della Repubblica abbia luogo "sulla base" dei risultati elettorali introducendo nella sostanza, una designazione del *premier* da parte dell'elettorato e così sostanzialmente svuotando le attribuzioni Presidenziali in tema di nomina: fermo restando che non si tratta di una elezione diretta in senso tecnico, in quanto la candidatura alla carica deriva dal collegamento con i candidati (o con una o più liste di candidati) all'elezione della Camera dei deputati. In altri termini, il voto per l'elezione della Camera si traduce in una espressione di preferenza per il candidato *premier* formalmente e previamente collegato al candidato o alla lista votata, indipendentemente dal dato per il quale sulla scheda elettorale sia indicato il nome del candidato Primo ministro. Sul piano della disciplina costituzionale della materia elettorale, d'altro canto, viene fissato il principio per il quale l'elezione dei deputati sia normata "in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro". In questo quadro, l'atto di nomina del Primo ministro sarebbe rimasto affidato al Presidente della Repubblica, ma la scelta presidenziale non avrebbe presentato significativi margini di discrezionalità. Quanto ai profili applicativi della disposizione in esame nel contesto del sistema politico italiano, si può osservare che la "valutazione dei risultati" elettorali (relativi alla sola Camera) appare più coerente ad una disciplina elettorale che abbia come soggetto politico centrale **coalizioni alternative e non singole formazioni**. Una diversa disciplina elettorale depotenzia il vincolo derivante dalla formulazione introdotta nell'articolo 92, ricentrando sul ruolo del Presidente della Repubblica la natura di una valutazione il cui scopo è rappresentato dalla possibilità di esistenza di una maggioranza parlamentare che sostenga il Presidente del Consiglio da lui nominato. Peraltro, la legge vigente per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (**L. 270/2005**, di tipo interamente **proporzionale**, con l'eventuale attribuzione di un **premio di maggioranza in ambito nazionale**, del quale vanno ricordati i tratti salienti: i partiti politici che intendono presentare liste di candidati possono collegarsi tra loro - ai fini della assegnazione dei seggi - in coalizioni. Le dichiarazioni di collegamento devono essere reciproche e hanno effetto per tutte le liste aventi il medesimo contrassegno. Le **coalizioni** – che non hanno un proprio contrassegno – concorrono alla assegnazione del premio di maggioranza (*rectius*, alla

Il medesimo parametro valutativo è chiamato ad operare, non di meno, nel caso il Presidente debba procedere in corso di legislatura alla nomina del Presidente del Consiglio, a seguito di una crisi di Governo, nel senso che pare coerente ritenere che sia necessario prioritariamente valutare se la coalizione uscita vincitrice dalle elezioni sia in grado di formare un Governo che goda della fiducia della Camera.

Il secondo fattore di novità consiste nel conferimento al Presidente del Consiglio dei ministri del potere di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei ministri²¹⁵. Il testo non disciplina dettagliatamente questa attribuzione ed in particolare non ne individua limiti espressi, sì che si può ritenere, in prima approssimazione, che essa operi in funzione dell'apprezzamento esclusivamente proprio del Presidente del Consiglio, in ragione di ogni esigenza che ritenga (politicamente) rilevante. Così, pur rimanendo attribuzione propria del Presidente della Repubblica accogliere o meno la proposta del presidente del consiglio in tema di nomina e revoca, dal punto di vista del controllo e di mediazione istituzionale, non può non rilevarsi come il contenuto dell'atto si formi compiutamente in base ad una valutazione sostanziale che la proposta di riforma attribuisce alla esclusiva valutazione di opportunità del Presidente del Consiglio, senza peraltro indicare un parametro formale, capace di dare emersione alle modalità in prevalenza informali e di norma riservate che si accompagnano alla formazione di una compagine di governo, con tutti i rilievi che la dottrina politologica ha curato di analizzare, in relazione alla struttura della forma partito.

Quel che pare emergere con evidenza è che l'obiettivo di sistema della disposizione è esplicitamente il rafforzamento del ruolo di direzione della politica generale del Governo, già attribuito dall'art. 95 della Costituzione vigente al Presidente del Consiglio, ma rafforzandone i poteri nei confronti dei singoli ministri, in linea con quanto previsto dalle disposizioni costituzionali di alcuni dei principali Paesi europei²¹⁶.

vittoria delle elezioni) con il totale dei voti validi ottenuti da tutte le liste che la compongono. Non vi è obbligo a che le liste collegate siano tutte presenti in tutte le circoscrizioni. Una volta accertata la regolarità delle dichiarazioni, l'elenco dei collegamenti è pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale*; i partiti o gruppi politici organizzati "che si candidano a governare" devono depositare il **programma elettorale**, nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come **capo** della forza politica o della coalizione; l'elettore esprime un solo voto per la lista di candidati prescelta; non è prevista l'espressione di preferenze; i seggi sono ripartiti proporzionalmente in ambito nazionale, tra le coalizioni di liste e le liste che abbiano superato le soglie di sbarramento previste dalla legge; alla coalizione di liste (o alla lista non coalizzata) più votata, qualora non abbia già conseguito almeno 340 seggi, è attribuito un premio di maggioranza tale da farle raggiungere tale numero di seggi), sostituendo il sistema misto a carattere prevalentemente maggioritario in vigore dal 1993, ha introdotto un sistema orientato in senso proporzionale destinato a produrre i medesimi effetti del maggioritario per la previsione di un premio di maggioranza e di articolate soglie di sbarramento riferite sia alle liste, sia alle coalizioni, col risultato di associare ad una base relativamente multipartitica (pur coartata in coalizioni concorrenti) un potere del Presidente del Consiglio relativamente più rafforzato e per questo aspetto, più coerente con la forma di governo disegnata dalla riforma costituzionale approvata nel 2005.

²¹⁵ In ordine all'esistenza già nel vigente quadro costituzionale, accanto al potere di nomina, di un simmetrico potere di revoca dei ministri, esercitabile secondo analoghe modalità (ovvero con atto complesso, in cui concorrano la proposta del Presidente del Consiglio e la determinazione del Presidente della Repubblica), si è già detto in altra parte del lavoro.

²¹⁶ Al riguardo, la **Costituzione francese** prevede, infatti, all'art. 8 che "il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro [...] Su proposta del Primo Ministro nomina e revoca gli altri membri del Governo". Analogamente, il § 1 dell'art. 64 del **Grundgesetz tedesco** prevede che "i ministri federali vengono nominati e revocati dal Presidente federale su proposta del Cancelliere federale". Anche la **Costituzione spagnola** reca una disposizione di tenore corrispondente, prevedendo (art. 100) che "Gli altri membri del Governo [diversi dal Presidente del Governo] saranno nominati e revocati dal Re su proposta del Presidente del Governo".

Quanto al profilo del rapporto fiduciario, la riscrittura dell'articolo 94 della Costituzione, operata dall'articolo 15 del testo della Commissione, propone che la fiducia sia concessa al solo Presidente del Consiglio dei ministri (e non all'organo collegiale), dalla sola Camera dei deputati.

Il primo elemento innovativo, al pari del descritto potere di revoca dei ministri, ha la finalità di rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio sia nell'ambito della compagine governativa sia nel rapporto con le forze politiche che lo sostengono; il secondo elemento di novità ha l'effetto di escludere il Senato federale dal rapporto di fiducia, coerentemente con la sua nuova composizione che ne fa la sede parlamentare di rappresentanza delle autonomie territoriali²¹⁷.

In sostanza, in luogo del vigente rapporto fiduciario attualmente intercorrente tra Esecutivo e ciascuna Camera, si sostituisce il rapporto fiduciario diretto **tra il Presidente del Consiglio e la Camera dei deputati**, dato che può essere letto sistematicamente con il potere di **revoca dei ministri, sopra richiamato, per concorrere al** rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio sia nell'ambito della compagine governativa, sia nel rapporto con le forze politiche – e le relative rappresentanze parlamentari – che lo sostengono.

Non diversamente da quanto avviene oggi, il dibattito parlamentare e il voto sulla fiducia interverrebbero solo successivamente alla formazione del Governo²¹⁸; così come la composizione della compagine di Governo non viene collocata nell'irrelevanza dalla fiducia al solo Presidente, poiché pare elemento sostanzialmente presente nella concreta determinazione del contenuto del legame fiduciario tra il Presidente del Consiglio e la Camera dei deputati, in quanto il Presidente del Consiglio per ottenere la fiducia “presenta il Governo alla Camera”.

Potere di proporre la revoca dei ministri e la titolarità del rapporto fiduciario con la Camera rappresentano, dunque, le linee attraverso cui passa il rafforzamento del potere attribuito al Presidente del Consiglio di modificare nel corso della legislatura la composizione del Governo, procedendo alla sostituzione di singoli ministri o a veri e propri “rimpasti”, in assenza di soluzioni di continuità del rapporto fiduciario.

Un secondo elemento di novità introdotto nell'art. 94 Cost. è rappresentato, si è accennato, dalla esclusione del Senato federale dal circuito della fiducia in coerenza al complessivo superamento del bicameralismo “paritario”.

In relazione specifica all'assetto della forma di governo, per il Senato Federale sono previste attribuzioni connesse a forme e procedure legislative che comunque consentano alla maggioranza politica che sostiene la fiducia all'esecutivo di pronunciarsi in via definitiva, superando la eventuale posizione alternativa dell'altro ramo del Parlamento. Da ciò consegue la scelta di affidare alla legislazione bicamerale “paritaria” delle due Camere i soli interventi estranei all'indirizzo politico di governo, riferibili a scelte “di sistema”.

Nella stessa prospettiva, data la natura dell'organo che esprime una rappresentanza di secondo grado, si propone la modifica apportata al primo comma dell'articolo 88 Cost. dall'articolo 13 del progetto di riforma, con la quale si limita alla sola Camera dei deputati il potere di scioglimento attribuito al Presidente della Repubblica.

Allo stesso modo, il quarto comma dell'articolo 94 Cost. propone che “*Il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni*”, il che, in un'ottica di lettura coordinata con l'assetto del rapporto fiduciario con il Presidente del Consiglio,

²¹⁷ In particolare, all'imputazione del rapporto fiduciario alla sola Camera dei deputati corrispondono, da un lato, la nuova composizione del Senato, che assume la natura di Camera rappresentativa (di secondo grado) delle realtà territoriali che compongono la Repubblica; e, dall'altro, le nuove modalità di esercizio della funzione legislativa che – a meno delle materie demandate alla legislazione bicamerale paritaria – assegnano comunque alla sola Camera dei Deputati la decisione definitiva.

²¹⁸ In base al terzo comma dell'art. 94 Cost., come modificato dalla disposizione in esame, infatti, il Presidente del Consiglio si presenterebbe alla Camera per ottenerne la fiducia “entro dieci giorni dalla formazione del Governo”

non può intendersi nel senso che il voto contrario del Senato federale possa comportare l'obbligo di dimissioni del Governo.

Quanto alle innovazioni previste in materia di mozione di sfiducia, in quanto istituto di stabilizzazione dell'esecutivo nella dinamica del rapporto fiduciario, va segnalato che per la sua attivazione si propone l'innalzamento delle sottoscrizioni ad un terzo dei componenti della Camera dei deputati, anziché da un decimo dei componenti stessi, come previsto nel testo vigente; e che essa debba essere approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti della Camera, mentre il vigente quinto comma dell'articolo 94 Cost. non richiede *quorum* qualificati.

Incremento delle firme, innalzamento del quorum per la sfiducia e contestuale richiamo al dato per il quale il Presidente del Consiglio ottiene la fiducia sul voto favorevole della maggioranza dei presenti (e non degli aventi diritto), rappresentano linee del tutto coerenti con la finalità del rafforzamento della stabilità dell'esecutivo.

A latere della dimensione organizzativa del rapporto fiduciario, riordinato nel senso – visto – di una primazia istituzionale del Presidente del Consiglio (anche in relazione agli altri componenti dell'organo collegiale) e dei meccanismi di stabilizzazione, rileva il profilo delle attribuzioni, o meglio della riqualificazione delle funzioni proprie del governo in tema di procedimento legislativo, sostanzialmente ispirata all'idea che debba essere possibile al Governo mantenere forme di controllo sul processo di produzione di norme di rango primario, in grado di assicurare l'esito favorevole di un disegno di legge in tempi contenuti e certi.

In tal senso, a rafforzare il quadro dei poteri di iniziativa legislativa del Governo²¹⁹, nella direzione coerente alla attuazione del programma, la Commissione ha aggiunto un comma all'articolo 72 della Costituzione²²⁰, col quale si attribuisce al Governo la facoltà di chiedere che un proprio disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sia votato entro una data determinata, ferma restando la disciplina specifica dei limiti e delle modalità di esercizio di tale prerogativa di competenza regolamentare di ciascuna delle due Camere, alle quali è garantito in ogni caso il tempo necessario a consentire un *adeguato* esame del disegno di legge.

Questa facoltà, che incide sui tempi parlamentari di esame e di approvazione delle leggi, tende con evidenza a porsi come meccanismo di razionalizzazione procedurale e, a ben vedere, può rappresentare per il governo uno strumento diverso dal ricorso al voto di fiducia, impiegato – come noto - con una certa frequenza a sostegno dei disegni di legge di conversione di decreti-legge soggetti a decadenza²²¹, ma capace di conseguire il medesimo risultato. In questo senso, la proposta

²¹⁹ Come noto, l'art. 72 Cost. regola la fase centrale del procedimento legislativo, stabilendo in primo luogo la procedura normale di esame dei disegni di legge: esame da parte delle Commissioni e poi del *plenum* e approvazione articolo per articolo e con votazione finale (1° comma). In deroga alla procedura normale, sono consentiti due sistemi per velocizzare l'esame: la previsione di procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è stata dichiarata l'urgenza (2° comma) e un esame affidato esclusivamente alle Commissioni (che operano in "sede legislativa" o secondo la dizione del regolamento del Senato, "deliberante"), senza passaggio per il *plenum*, ferma restando la possibilità di "rimessione alla Camera" ai fini dell'esame o della sola approvazione finale da parte dell'Assemblea (3° comma). In ogni caso le modalità applicative sono demandate ai regolamenti parlamentari. La procedura normale di esame, con l'approvazione da parte del *plenum*, deve sempre essere adottata per determinate categorie di disegni di legge: quelli in materia costituzionale ed elettorale, quelli recanti delega legislativa, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi (4° comma).

²²⁰ Art. 8, 1. All'articolo 72 è aggiunto il seguente comma: «Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti. Il termine deve in ogni caso consentire un adeguato esame del disegno di legge».

²²¹ Un limite potrebbe essere desunto dallo stesso dettato costituzionale, dove si riserva alla procedura normale (esame in Commissione e in Assemblea e approvazione articolo per articolo e con votazione finale) una serie di importanti provvedimenti indicati dall'ultimo comma del vigente art. 72 Cost. Ciò anche in considerazione del fatto che la nuova

razionalizzazione procedurale potrebbe configurarsi come una vera e propria formalizzazione della prassi parlamentare richiamata, con la fondamentale differenza che appare attribuito ad un organo esterno al Parlamento (il Governo) il potere di indicare una data certa nella conclusione del procedimento legislativo, senza alcun intervento parlamentare e, materialmente, dilatando il potere di indirizzo governativo sino ad estenderlo alla determinazione del calendario dei lavori parlamentari²²², diversamente da quanto si osserva in altri ordinamenti²²³.

procedura accelerata potrebbe incidere sul procedimento legislativo comprimendo, per esempio, la fase referente, o impedendo la conclusione dell'esame in Commissione. Tuttavia, la prassi parlamentare ha registrato, anche negli ultimi anni, numerosi casi di accelerazione e di non conclusione dell'esame in Commissione di disegni di legge (anche rientranti tra quelli indicati al 4° comma dell'art. 72 Cost.), in considerazione della loro iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea.

²²² In margine, va rilevato come la richiesta volta ad ottenere l'iscrizione all'ordine del giorno e la votazione entro termini certi può essere avanzata **sia alla Camera sia al Senato federale**. Benché, dunque, il Senato sia estraneo al rapporto di fiducia con il Governo, questo mantiene un incisivo potere di intervento nel procedimento legislativo, anche della nuova Assemblea federale, utile a superare le eventuali situazioni di inerzia, nei casi in cui la funzione legislativa è esercitata paritariamente dalle due Camere, con riguardo alle importanti materie indicate nel nuovo art. 70, primo comma, Cost.; ovvero quando, ai sensi del secondo comma dello stesso articolo, è attribuito al Senato l'esame in prima lettura del disegno di legge.

²²³ Ad esempio, il Governo britannico (vedi oltre) può imporre la chiusura del dibattito su un determinato disegno di legge, previa approvazione, da parte della Camera dei comuni, di una mozione. Si ricorda che una disposizione analoga a quella in esame era contenuta nel testo della legge di riforma della II Parte della Costituzione approvato nella scorsa legislatura e respinto dal *referendum* del giugno 2006 (art. 16 del testo di legge di modifica dell'art. 72 Cost.). Tuttavia, quella disposizione oltre a prevedere l'iscrizione all'ordine del giorno e la fissazione dei tempi di conclusione dei disegni di legge dietro richiesta del Governo, conteneva una norma di chiusura simile al "voto bloccato" francese (vedi oltre) secondo la quale, nel caso di decorso del termine prefissato, la (sola) Camera dei deputati avrebbe dovuto deliberare sul testo del Governo. La disposizione concludeva, infine, affidando ai regolamenti parlamentari il compito di stabilire procedure per favorire l'esame delle proposte delle minoranze parlamentari. Come accennato sopra, la disposizione in esame presenta alcune analogie con istituti parlamentari propri di Paesi caratterizzati dall'attribuzione di rilevanti poteri del Governo nel procedimento legislativo, quali il Regno Unito e la Francia.

Nella Camera dei comuni la composizione delle divergenze tra maggioranza e opposizione in ordine alla definizione del calendario dei lavori vengono normalmente affrontate e risolte informalmente. In caso di disaccordo, il Governo può presentare una mozione denominata *Allocation of Time Motion*, più nota come "mozione ghigliottina", che fissa tempi certi per la conclusione di determinate fasi del procedimento legislativo, in genere l'esame in commissione e la terza lettura, ossia il dibattito del *plenum* sul provvedimento nel suo complesso e votazione finale. L'utilizzo della "mozione ghigliottina" avviene solitamente quando provvedimenti che il Governo ritiene prioritari non procedono con speditezza, oppure per contrastare l'ostruzionismo dell'opposizione. Il ricorso di questo strumento non è stato frequente nella storia parlamentare inglese e negli ultimi anni è ulteriormente diminuito anche per l'introduzione di un nuovo strumento volto ad accelerare l'esame dei disegni di legge del Governo. Si tratta della *Programme motion* introdotta a partire dalla sessione 1997-1998 inizialmente in via sperimentale. A differenza della norma "ghigliottina", che interviene in fase avanzata del procedimento legislativo, prevalentemente in connessione all'ostruzionismo, la *Programme motion* viene utilizzata per definire i tempi di esame di un disegno di legge prima dell'inizio dell'esame parlamentare. La mozione è presentata subito dopo la seconda lettura (in realtà la fase iniziale del procedimento), e fissa i tempi di conclusione delle successive fasi: esame in commissione, *report stage* (esame in Aula del testo approvato in commissione ed esame di ulteriori emendamenti), terza lettura (dibattito sul provvedimento nel suo complesso e votazione finale). La mozione di programma solitamente non è preceduta da dibattito, mentre per la mozione ghigliottina è consentito un dibattito di non più di tre ore. La Costituzione francese del 1958 ha conferito al Governo una posizione di preminenza nell'ambito delle procedure legislative parlamentari. Tra queste, qui rileva in primo luogo la priorità assegnata al Governo per la formazione dell'ordine del giorno delle Camere. Infatti, l'art. 48 Cost. prevede che l'ordine del giorno delle assemblee comporta "in via prioritaria e nell'ordine stabilito dal Governo, la discussione dei disegni di legge presentati dal Governo e delle proposte di legge da esso accettate". Inoltre, il Governo può attivare le procedure abbreviate previste dal regolamento, quali la procedura semplificata con dibattito limitato (art. 106 Reg. Ass. naz.) oppure imporre il "voto bloccato" sull'insieme o su una parte del testo: esso comporta l'espressione di un solo voto, senza emendamenti o con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo (art. 44 Cost.).

Questa facoltà andrebbe, in realtà, ad associarsi a quanto già previsto nei vigenti regolamenti parlamentari laddove, ad esempio, spetta alla Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari la determinazione del tempo complessivamente disponibile per la discussione degli argomenti iscritti nel calendario dei lavori dell'Assemblea (art. 24, co. 7, Reg. Camera) e della data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario devono essere posti in votazione (art. 55, co. 5, Reg. Senato).

Altre disposizioni introducono ulteriori strumenti di garanzia a favore dell'istituzione parlamentare, limitando o sottoponendo a controllo l'esercizio del potere legislativo da parte del Governo nelle due ipotesi in cui la Costituzione lo consente: la delegazione legislativa e la decretazione d'urgenza. Quanto alla prima, l'articolo 10 del testo della Commissione aggiunge un comma all'articolo 76 della Costituzione²²⁴, disponendo che tutti gli schemi di decreti legislativi predisposti dal Governo siano trasmessi alle Camere per essere sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti. In tal modo viene generalizzato e costituzionalizzato un obbligo oggi previsto solo in alcuni casi dalle leggi di delega²²⁵, laddove, la forma del "parere obbligatorio" muta sostanzialmente la natura stessa del parere parlamentare, il quale non può mancare di esser richiesto dal governo, sì che la mancata richiesta potrebbe determinare un vizio procedurale nell'adozione del decreto legislativo²²⁶.

Sul versante potere normativo di rango primario del governo e segnatamente con riferimento alla decretazione d'urgenza, nella prospettiva di bilanciare le prerogative attribuite al governo in sede procedurale, a tutela della autonomia del Parlamento nella funzione propria prevalente, ossia quella legislativa, l'art. 11 del testo di riforma offre ulteriori strumenti di garanzia per l'istituzione parlamentare, disciplinando più rigorosamente l'esercizio del potere legislativo da parte del Governo in funzione di controllo. In particolare, la proposta di riforma riscrive l'articolo 77 della Costituzione²²⁷, introducendo espliciti limiti al potere del Governo della decretazione d'urgenza dichiarando espressamente i casi di inammissibilità della decretazione per tutte quelle ipotesi già sedimentate dalla giurisprudenza costituzionale e sistematizzate dalla dottrina ed in particolare non è consentito: rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge; ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale; conferire deleghe legislative; attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge. Sono in tal modo elevati a rango di

²²⁴ Art. 10. 1. All'articolo 76 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Gli schemi dei decreti legislativi, predisposti dal Governo, sono sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti».

²²⁵ L'art. 76 Cost. consente l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo su delega del Parlamento, imponendo peraltro rigorose limitazioni: la delega può essere disposta soltanto per un tempo limitato e per oggetti definiti, e deve determinare i principi e criteri direttivi per il suo esercizio.

²²⁶ Una disposizione di ordine generale è peraltro recata dall'art. 14, co. 4, della L. 400/1988, che prevede un doppio parere parlamentare sugli schemi di decreti delegati, che il Governo deve richiedere in tutti i casi in cui il termine finale per l'esercizio della delega ecceda i due anni. Il primo parere – precisa la disposizione – è espresso dalle Commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia entro sessanta giorni dalla richiesta. Esso indica specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti alle direttive della legge di delegazione. Il Governo, nei trenta giorni successivi, esaminato il parere, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alle Commissioni per il parere definitivo che deve essere espresso entro trenta giorni.

²²⁷ Art. 11. 1. L'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 77. - Fatta eccezione per quanto previsto dall'articolo 76, il Governo non può emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere, che si riuniscono entro cinque giorni. La Camera dei deputati, anche se sciolta, è appositamente convocata. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Si possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti. Il Governo non può, mediante decreto, rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, conferire deleghe legislative, attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge. Al procedimento di conversione si applica la disciplina di cui all'articolo 70».

norma costituzionale anche alcuni limiti alla decretazione d'urgenza già presenti nell'ordinamento (all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988)²²⁸, ma troppo facilmente derogabili in quanto disposti con legge ordinaria.

²²⁸ In base all'art. 15, co. 2, della L. 400/1988 il decreto-legge non può: contenere deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; intervenire in materia costituzionale, elettorale, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di bilanci e consuntivi; riprodurre il contenuto di altro decreto-legge di cui sia stata negata, col voto di una Camera, la conversione in legge; regolare i rapporti giuridici sorti in base a decreti non convertiti; riprodurre norme dichiarate costituzionalmente illegittime per vizio di sostanza. La L. 400/1988 pone inoltre limiti al contenuto del decreto-legge, stabilendo che deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, nonché di immediata applicazione (art. 15, co. 3). L'art. 4 della L. 212/2000 (statuto dei diritti del contribuente) stabilisce un ulteriore vincolo alla decretazione d'urgenza, stabilendo che non si può disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi né estendere l'applicazione di quelli esistenti ad altre categorie di soggetti. Per quanto riguarda la reiterazione dei decreti-legge, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 360 del 1996, ha posto fine ad una prassi che si ripeteva, a partire dagli anni '80, con sempre maggiore frequenza. Nella pronuncia citata la Corte ha ritenuto che nel testo dell'art. 77 Cost. possa leggersi un implicito divieto per il Governo di iterare o reiterare in tutto o in parte i provvedimenti d'urgenza non convertiti. Successivi decreti su materie analoghe a quelle fatte oggetto di provvedimenti decaduti potranno essere ritenuti legittimi secondo la Corte solo se sussiste almeno una delle seguenti due condizioni: i nuovi provvedimenti siano caratterizzati da contenuti normativi sostanzialmente diversi rispetto a quelli dei decreti decaduti; i nuovi decreti siano fondati su autonomi (e pur sempre straordinari) motivi di necessità e urgenza, motivi che in ogni caso "non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente alla mancata conversione del precedente decreto". Il divieto di conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione è di norma rispettato dal Governo in sede di emanazione dei decreti-legge; esso ha trovato qualche eccezione durante l'*iter* parlamentare di conversione, durante il quale il contenuto dei disegni di legge di conversione è stato a volte integrato con disposizioni concernenti il conferimento di nuove deleghe o, più spesso, la proroga o il differimento dei termini per l'esercizio di deleghe già attribuite da precedenti leggi. Il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, nell'ambito della sua attività consultiva, ha costantemente richiamato il divieto di inserire deleghe al Governo nella legge di conversione del decreto-legge, ponendo nei propri pareri condizioni volte alla soppressione delle norme relative. Il Presidente della Repubblica, il 29 marzo 2002, ha rinviato alle Camere la legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura, sollevando alcuni rilievi in merito all'utilizzo della decretazione d'urgenza. Tra i motivi del rinvio il Capo dello Stato segnala l'inserimento di un articolo nella legge di conversione, che proroga un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa. Il Presidente della Repubblica, inoltre, si sofferma sulle numerose norme introdotte in sede di conversione, "sia ad iniziativa del Governo, sia per emendamenti parlamentari", verificando l'assenza di due requisiti fondamentali: quelli costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza; l'attinenza alle disposizioni dell'atto originario. "Questo modo di procedere – argomenta il Presidente – configura uno stravolgimento dell'istituto del decreto-legge non conforme al principio consacrato nel ricordato articolo 77 della Costituzione e alle norme dettate in proposito dalla legge n. 400 del 1988 che, pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata". È da notare che la disposizione non introduce nel testo costituzionale tutti i limiti fissati dalla L. 400/1988, presumibilmente perché alcuni di essi sono ritenuti implicitamente ricavabili da una lettura sistematica del testo costituzionale. Ci si riferisce più specificamente all'esclusione dall'ambito di intervento della decretazione d'urgenza delle materie coperte da riserva di Assemblea ai sensi dell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione (materia costituzionale ed elettorale, autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi), determinata anche in via di interpretazione e di prassi, che è diventata una sorta di consuetudine. D'altra parte, si osserva che si verificherebbe una illogica commistione dei ruoli se il Governo con decreto-legge autorizzasse (sostanzialmente se stesso) a ratificare un trattato o ad approvare il bilancio o il rendiconto consuntivo. L'ultimo divieto posto dal quarto comma riguarda l'attribuzione di poteri regolamentari al Governo in materie disciplinate dalla legge. Tale previsione sembra fare riferimento all'ipotesi di autorizzazione al Governo all'esercizio della potestà regolamentare mediante regolamenti di delegificazione. L'art. 17, co. 2, della citata L. 400/1988 prevede che siano disciplinate con D.P.R. le materie non coperte da riserva assoluta di legge per le quali la legge, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare, determini le norme generali regolatrici della materia e disponga l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari. L'introduzione del divieto in questione potrebbe trovare fondamento nel fatto che la delegificazione è uno strumento con cui si possono ottenere risultati in qualche misura paragonabili a quelli della delega legislativa, in quanto essa consente di attribuire poteri normativi al Governo in materie già regolate dalla legge, con la possibilità di abrogare norme di rango legislativo (sostituendole con regolamenti governativi), in assenza peraltro di termini perentori per l'esercizio dell'autorizzazione e (a volte) senza che vengano puntualmente individuate le norme generali regolatrici della materia. Non risulta che il Comitato per la legislazione abbia mai formulato rilievi in merito alla opportunità di disporre autorizzazioni alla delegificazione mediante decreti-legge. Il quinto comma dell'articolo 77,

Identificati i parametri rilevanti sul piano strutturale, funzionale e organizzativo, vi sono le condizioni per una valutazione analitica dei contenuti proposti, dai quali complessivamente emergerebbe una profonda riprogettazione della forma di governo parlamentare disegnata in sede costituente e ancorata all'originalità del rapporto tra finalità emancipatorie della forma di stato e forma di governo, basata su una sovranità popolare espressione del pluralismo sociale, economico e politico, e destinata ad attivarsi per il protagonismo delle organizzazioni sociali e politiche espressive degli orientamenti presenti nella società e incentrato sul ruolo del Parlamento quale luogo di esplicazione fedele della dinamica sociale.

Detta riprogettazione, sull'agio del presupposto per il quale sarebbe non più rinviabile un sostanziale ammodernamento degli assetti istituzionali, incide su tutti i punti qualificanti della forma di governo, con una implicazione che sul piano metodologico deriva dalla scissione analitica tra prima e seconda parte della Costituzione.

Così, si è accennato all'inedita qualità della "valutazione" che il Presidente della repubblica è chiamato a compiere in sede di attribuzione dell'incarico di Presidente del consiglio e che appare suscettibile di una variabile dilatazione in funzione del tipo di legislazione elettorale e delle configurazioni proprie del sistema politico.

Peraltro, in visibile continuità col prodotto della commissione Bozzi, il perno dell'azione di riforma poggia sul concetto di "governo di legislatura", capitalizzando tutti i meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo intorno al rapporto "diretto e separato" tra presidente del consiglio e parlamento, per il carattere "personale" del voto di fiducia; e, da altro punto di vista, attribuendo esplicitamente al presidente del consiglio il potere di revoca dei singoli ministri, gerarchizza le relazioni intraorganiche riproponendo, in forma aggiornata, una attribuzione esplicitamente propria del Capo del Governo secondo l'ordinamento a base statutaria nella configurazione da esso assunta nel periodo fascista.

L'esecutivo risulta "stabilizzato" anche in relazione al profilo dinamico, laddove la bozza alza il numero di sottoscrizioni richieste alla mozione di sfiducia (da 1/10 a 1/3), corrispondentemente restringendo la validità del voto alla maggioranza assoluta degli aventi diritto.

Ricomponendo questi elementi analitici appare potenzialmente riproducibile una catena decisionale e di comando concentrata *inizialmente* (e perciò, suscettibile di condizionare i passaggi successivi) nel rapporto fra organi monocratici, al qual livello va segnalato il relativo affievolimento delle funzioni di garanzia del presidente della repubblica, che acquisisce corrispondentemente un relativo potere di interferenza; e il relativo rafforzamento del presidente del consiglio, nel suo ruolo angolare, tra fiducia personale e potere gerarchico sui componenti dell'organo collegiale.

Da questo punto di osservazione, parrebbe assistere alla riproduzione in forma aggiornata dello schema del doppio rapporto fiduciario, che ha operato nell'ordinamento a base statutaria, nella caratterizzazione gerarchica che esso ha poi assunto nella fase autoritaria e totalitaria.

L'effetto aggregato di tale impostazione razionalizzante pare visibilmente essere quello di una relativa marginalizzazione del ruolo del parlamento, con l'esito sistemico di comprimere l'autonomia del luogo istituzionale in cui si esprime il pluralismo sociale, secondo una dinamica che risulterebbe peraltro amplificata dalla adozione di tecniche elettorali ad esito maggioritario, come quelle individuate a far corso dal '93.

Quanto al profilo dinamico della formazione delle leggi, l'ipotesi di riforma, sotto l'egida della razionalizzazione stabilizzante, tende a consolidare i poteri del governo in parlamento, attribuendo ad esso la "facoltà" di "chiedere che un ddl sia iscritto con priorità all'odg di ciascuna camera e sia

infine, precisa che la conversione in legge deve essere effettuata secondo i procedimenti legislativi di volta in volta previsti dall'articolo 70 per la materia oggetto del decreto-legge (sul punto, v. *supra*).

votato entro una determinata data”, dettato che pare agevolmente assimilabile – quasi letteralmente - alla riforma fascista del ‘25, secondo la quale “*nessun oggetto può essere messo all’odg di una delle due camere senza l’adesione del capo del governo*”, con ulteriore compressione dell’autonomia del parlamento che – oggi - fissa autonomamente il proprio odg (conferenza dei capigruppo).

Quanto, infine, al profilo strutturale, il processo di riforma dovrebbe riguardare anche l’assetto parlamentare, attualmente configurabile come bicameralismo perfetto, da parte di quanti argomentano i margini di razionalizzazione nella definizione dei tempi delle decisioni, ma che sarebbe più corretto considerare monocameralismo imperfetto, in relazione alla identità di attribuzioni, per essere questo l’esito del contrasto che in sede costituente si manifesta intorno alla proposta di assetto monocamerale, in riflesso dell’unità della sovranità popolare.

La ridefinizione del bicameralismo nei termini proposti dalla riforma del senato in senso federale, alla stregua delle forme di stato tradizionalmente federali, con conseguente riqualificazione delle attribuzioni, tra le quali quella dell’esclusione dal circuito fiduciario, così come anticipato nella riforma del 2005, offrono un percorso di centralizzazione dei processi decisionali in reale antitesi alle affermate esigenze di articolazione territoriale delle competenze. Con l’effetto sistemico di introdurre nell’assetto istituzionale le condizioni per un potenziale contrasto tra le due camere in una versione che nella storia repubblicana non si è mai registrata, grazie all’operare convergente e del fattore istituzionale (attribuzioni identiche); e del fattore politico, per il quale in entrambe le camere operano forze politiche capaci di sviluppare processi di integrazione funzionale, secondo meccanismi di coordinamento “nazionale”.

In sostanza, per contrastare l’inefficienza delle decisioni parlamentari in un bicameralismo perfetto, nella forma della dilatazione dei tempi necessari al procedimento ordinario, si propone di spaccare il parlamento, assegnando alla camera dei deputati le principali attribuzioni in tema di fiducia e procedimento legislativo; e si esautorava il senato dal circuito fiduciario, per proporlo in una forma criptoburocratica (ma, in realtà e più correttamente, secondo uno schema di neocorporativismo istituzionale), in virtù della composizione in secondo grado promanante da organi rappresentativi di comunità locali di diversa ampiezza e definizione funzionale.

Col risultato concreto di tripartire il potere legislativo, che, sostanzialmente rimane nel controllo centrale dell’esecutivo.

In una lettura unitaria, vi sono ragioni che appaiono fondate per ritenere che risulta in tal modo del tutto rovesciata la forma di governo formalmente vigente, così come delineata nell’impianto costituente, che fissa nel *continuum* parlamento-governo l’ambito per la formazione degli indirizzi politici, “generati” dal parlamento come organo centrale espressivo della sovranità popolare e destinati ad essere “attuati” dal governo, in quanto “esecutivo”; all’opposto, l’ipotesi di riforma rovescia il comando sulle decisioni e, risalendo la dinamica istituzionale sino alla definizione degli indirizzi politici generali, colloca nell’esecutivo la sede “genetica” di essi.

Le proposte in campo nell’attuale dibattito politico-istituzionale (ricognitivo sulle proposte 2012-2013,)

Nella fase attuale, la prassi ha registrato una accelerazione del progressivo smarcarsi del Presidente del Consiglio dal ruolo di *primus inter pares*, anche per effetto di un sistema elettorale che consente di indicare sulla scheda il candidato designato premier dalle forze politiche che ne sostengono il consenso.

La evidente forzatura interpretativa su questo piano non supera – se non in via di prassi – la Costituzione vigente, la cui forza passiva si mostra più resistente della forza di una costituzione

materiale che non trova – nella società e nelle istituzioni – la forza o il consenso per affermarsi e *positivizzarsi*.

Nella misura in cui le proposte di riforma si affacciano, rimangono ancorate attorno al potere del premier – “eletto dal popolo” – di sciogliere le Camere, elette sulla base di un sistema maggioritario, la strada per trovare le convergenze necessarie alle riforme appare, ad oggi, non agevole, esponendosi al rischio di una modificazione della attuale forma di governo parlamentare.

Già nel corso della XVI Legislatura, il dibattito politico istituzionale segna un nuovo tentativo di sedimentare una base comune di riflessione dalla quale derivare ipotesi condivise di riforma degli assetti costituzionali.

Nelle proposte depositate sia in Senato sia alla Camera dei deputati, ritornano le dimensioni “invarianti” che si è cercato di tracciare lungo il percorso della sequenza di un processo riformatore che, ancora, non trova il consenso necessario per realizzarsi.

Così, nel quadro complessivo di una riforma che punta a ridisegnare l’assetto bicamerale vigente, il *focus* è ancora una volta rappresentato dalle modalità secondo le quali si propone di riconfigurare il ruolo del Governo in Parlamento - e ciò sia sul piano delle attribuzioni proprie del Governo in materia di procedimento legislativo nel mutando assetto a bicameralismo differenziato, sia sul piano della struttura dell’organo, in ragione della autonoma attribuzione di specifici poteri al Presidente del Consiglio -, sino alla definizione di un articolato in cui vengono fatte confluire – in via di sintesi testuale - numerose proposte “attive” contestualmente all’attenzione della Commissione affari costituzionali, fino alla assunzione di un testo unificato²²⁹.

Il serrato confronto tra forze politiche produce in tal modo uno sforzo di sintesi a partire dalle specifiche proposte esistenti²³⁰, che si esprime in alcune proposte emendative del testo base, mantenendone sostanzialmente inalterato l’impianto complessivo.

Concluso l’esame in Commissione²³¹, essa approva un testo destinato all’Assemblea²³².

In termini generali, va segnalato come il testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato proponga la sostanziale omogeneità dei requisiti richiesti per l’elettorato passivo e attivo tra le due camere, di cui è prevista, comunque la riduzione del *numero dei componenti*, entro l’ottica di un *bicameralismo* differenziato sotto due profili: per il diverso collegamento con la base della rappresentanza (che per il Senato è indicata nelle *autonomie territoriali* regionali, sotto l’egida di un temperato principio federalista; sotto il profilo della partecipazione al procedimento legislativo.

Con specifico riferimento al tema qui rilevante, il ddl contiene, sul piano della struttura dell’organo e delle funzioni specificamente attribuite, il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, configurato come terminale unico della fiducia parlamentare (di ambedue le Camere, in una proposta che contiene una versione aggiornata dell’istituto della sfiducia costruttiva) e al contempo come titolare della proposta di revoca dei ministri, nonché della proposta di scioglimento delle Camere (o di una Camera) in caso di denegata fiducia; e, a corredo, un ampliamento dei poteri del Governo nel procedimento legislativo, sul piano procedurale

Quanto al primo ambito di attribuzioni relativo alla revoca dei ministri, è prevista la proposta, da parte del Presidente del Consiglio, della nomina e della *revoca* dei ministri. Il potere di nomina rimane imputato al Presidente della Repubblica, che lo attiva in ragione della proposta del Presidente del consiglio.

²²⁹ Il testo base è pubblicato in allegato al resoconto della seduta della Commissione Affari costituzionali del Senato (18 aprile 2012).

²³⁰ Al momento della “sintesi” i ddl all’attenzione della Commissione sono diciannove.

²³¹ 29 maggio 2012

²³² Relatore Vizzini, in A.S. n. 24 e abbinati-A.

Accanto alla riproposizione del *leit motive* del potere, ora unitario più che simmetrico, di nomina e revoca, da intendersi alla stregua cioè di una titolarità piena in relazione alla composizione dell'organo collegiale²³³, al Presidente del Consiglio è attribuita la esclusiva titolarità – individuale – del rapporto fiduciario con il Parlamento²³⁴, nella articolazione di ciascuna delle due Camere, come superamento della asimmetria registrata in precedenti proposte di riforma, secondo le quali, come si è segnalato, il rapporto fiduciario insiste soltanto con la Camera dei deputati, per aver il Senato assunto in quelle proposte una “struttura” federale, in ciò facendosi consistere la *causa* della sua diversa collocazione nel procedimento legislativo e, prima ancora, della esclusione dal circuito fiduciario.

Al potere di proposta di nomina e revoca dei ministri, da un lato, e alla titolarità della fiducia dall'altro, in capo al Presidente del Consiglio²³⁵, deve essere associata la considerazione relativa alle modalità secondo le quali è disegnata l'ipotesi di sfiducia costruttiva²³⁶, generabile sul versante parlamentare dalla iniziativa di una verifica della relazione fiduciaria, con lo strumento della mozione di sfiducia, che può essere proposta alla condizione (politica) di contenere espressa indicazione di un nuovo Presidente del Consiglio.

L'attivazione dell'istituto è possibile sulla base di una mozione sottoscritta da un *quorum* più alto di quello vigente (un decimo) e pari ad un terzo dei componenti della Camera e dei componenti del Senato, e reca la peculiarità di richiedere la firma anche da parte di un significativo numero di parlamentari appartenenti alle minoranze presenti in ciascuna delle Camere, con il manifesto intento di offrire all'esecutivo di nuova formazione una base di consenso parlamentare più ampia – e perciò più “stabile”, di quella “sfiduciata”. Simmetricamente, sempre in chiave stabilizzante, è elevato il *quorum* di approvazione, fissato al livello della maggioranza assoluta dei componenti della Camera e dei componenti del Senato, espressa dal Parlamento in seduta comune²³⁷.

Va da sé, che la razionalità dell'istituto contempli la preclusione dello scioglimento anticipato delle camere, con un effetto analogo a quanto previsto nel caso in cui un nuovo Presidente del Consiglio sia indicato nei ventuno giorni successivi alla richiesta di scioglimento prodotta dal Presidente in carica.

In quest'ultimo caso, il Presidente *designato* dal Parlamento – mediante la mozione di sfiducia costruttiva o la indicazione or ricordata – è nominato dal Presidente della Repubblica ed entra nel

²³³ La “proposta” della revoca dei ministri, da parte del Presidente del Consiglio, era tratteggiata sia nella proposta di legge costituzionale approvata dalla Commissione Affari costituzionali il 17 ottobre 2007 sia nei testi elaborati entro la Commissione Bicamerale del 1997-98. Il disegno di legge costituzionale sottoposto a *referendum* nel 2006 invece sanciva una nomina e revoca quali atti esclusivi del Presidente del Consiglio.

²³⁴ La titolarità del solo Presidente del Consiglio della fiducia parlamentare era prevista sia dalla cd. “bozza Violante” del 2007 sia dal disegno di legge costituzionale sottoposto a *referendum* nel 2006.

²³⁵ Ciò che pare rendere inoperante, per un verso, la sfiducia individuale nei confronti di singoli ministri, attualmente consentita, che parebbe rimanere possibile nei casi ordinari di responsabilità individuale del Ministro per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie attribuzioni “amministrative”.

²³⁶ È esplicito il rinvio all'esperienza costituzionale tedesca e, ad oggi, anche all'ordinamento spagnolo, così come, a seguito dell'approvazione del Fixed-Term Parliaments Act 2011, un istituto analogo sembra prendere forma anche nell'ordinamento inglese.

²³⁷ Sul piano tecnico-giuridico, il Parlamento in seduta comune in questo caso specifico si configurerebbe come “riunione di due organi” più che come organo collegiale terzo, come correntemente per le altre funzioni costituzionalmente attribuitegli, poiché ciascuna Camera manterrebbe il proprio *quorum* di approvazione, sì che la “seduta comune” si configurerebbe come sintesi istituzionale della decisione politica adottata *contestualmente*. Per questo profilo parrebbe ridimensionata la asimmetria presente nella proposta, tra titolarità della potestà di conferimento (o di diniego) della fiducia – che è in capo a ciascuna Camera, con il “deterrente”, rispetto al diniego, di uno scioglimento che può riguardare la singola camera – e titolarità della deliberazione sulla mozione di sfiducia, attribuita al Parlamento in seduta comune.

pieno delle sue funzioni per il solo effetto della nomina presidenziale, assumendosi la fiducia parlamentare acquisita in virtù della intervenuta designazione²³⁸.

Quanto ai poteri del Governo in tema di procedimento legislativo, va rilevato come la proposta concentri l'attenzione sul rafforzamento dell'incidenza dell'esecutivo, mediante l'attribuzione ad esso della facoltà di: chiedere per i propri disegni di legge l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno delle Camere, così costituzionalizzando una prassi parlamentare; esaminare in Aula e votare il Disegno di legge entro un termine determinato; chiedere il voto parlamentare 'bloccato', decorso inutilmente il termine di cui sopra, con esclusione di ogni emendamento all'articolato.

In sostanza, si ripropongono in questo disegno tutti gli elementi individuati anche in base alla prassi parlamentare (e in relazione ad un dato assetto del sistema politico), capaci sistematicamente di produrre un effetto di stabilizzazione del governo e di efficienza delle decisioni, con riferimento ai tempi del procedimento legislativo, che i vigenti regolamenti parlamentari prefigurano esclusivamente nel caso di procedimenti speciali²³⁹, potendosi su questa base, evidenziare come attraverso una generalizzazione dei procedimenti "speciali" si riproduca – a livello di sistema – una alterazione dell'equilibrio tra governo e Parlamento, da cui si evince una relativa compressione dell'autonomia del Parlamento nel procedimento legislativo²⁴⁰.

In questo senso, il disegno di riforma appare coerente con l'obiettivo *costante* del controllo governativo sul potere di emendamento nella deliberazione parlamentare²⁴¹, con una soluzione diversa, ma convergente, rispetto a quella invalsa nella prassi mediante l'abbinamento di maxi-emendamenti e questione di fiducia.

Le proposte in campo (2013) avvio della XVII Legislatura: l'iniziativa presidenziale.

All'indomani del voto del febbraio 2013 per la XVII Legislatura, che consegna un assetto politico complesso in funzione dell'inedito assetto di tipo tripolare, connotato da profili di reciproca irriducibilità, il tema delle riforma istituzionali si mostra nel pieno della sua effettività.

²³⁸ Sia consentito il rinvio alle pagine precedenti, in cui si è segnalato come nei progetti di riforma costituzionale delle XIII, XIV, XV legislature, e in quello della XIV sottoposto a *referendum* nel 2006, si prevede una sfiducia costruttiva, che è eventuale, nel senso che preclude l'automatico scioglimento delle camere; e che risulta ancorata *esclusivamente* alla maggioranza espressa dalle elezioni, così nella sua approvazione come nella sua reiezione.

²³⁹ Quali la conversione di decreti-legge e la legge di stabilità, per contrastare una dinamica che ha visto in passato la dilatazione contenutistica dei disegni di legge finanziaria e dei 'collegati'.

²⁴⁰ Per questo aspetto, la proposta pare sollecitare e rinviare ai regolamenti parlamentari una complessiva riscrittura del rapporto tra organi nel procedimento legislativo, anche indipendentemente dalla riforma delle disposizioni costituzionali, in ogni caso per poter assicurare l'inserimento di garanzie procedurali al Governo in Parlamento entro una forma, per quanto razionalizzata, di governo parlamentare.

²⁴¹ La previsione che il Governo possa chiedere l'iscrizione con priorità nell'ordine del giorno delle Camere nonché il voto entro una data determinata, è presente in ciascuna delle tre proposte di riforma costituzionale, elaborate nelle legislature XIII, XIV, XV, innanzi ricordate. D'altra parte, la definizione di uno 'statuto' del Governo in Parlamento, circa l'organizzazione dei lavori e i tempi della decisione, è presente in alcuni dei disegni di legge costituzionali presentati nella XVI legislatura. La facoltà di richiedere il voto 'bloccato' era prevista nel disegno sottoposto a *referendum* nel 2006.

Con questa consapevolezza, all'atto della sua rielezione, il Presidente della Repubblica²⁴², con proprio decreto (30 marzo 2013), istituisce due Gruppi di lavoro cui affida l'obiettivo di elaborare proposte organiche (attraverso due distinti Rapporti), finalizzate a fronteggiare il contesto di profonda crisi economica, per un verso; e, per altro, ad individuare possibili soluzioni in ordine ai fattori della crisi del sistema istituzionale, a partire da una ricognizione dei *“livelli di convergenza e i punti di divergenza tra i componenti del Gruppo di lavoro”*, a loro volta espressione dei rapporti tra forze politiche presenti in Parlamento.

Il Gruppo di lavoro sulle riforme costituzionali - autoqualificandosi come organismo non formalizzato e di breve durata, preordinato a non interferire con l'attività istituzionale del Parlamento o con le autonome decisioni delle forze politiche - focalizza l'attenzione sui temi ritenuti alla base del necessario superamento della crisi istituzionale e definisce specifiche proposte programmatiche, entro un perimetro politicamente definito dalla potenziale convergenza tra le forze politiche, nel presupposto che l'assetto istituzionale richieda interventi di riforma complessivamente finalizzati alla ridefinizione dei modi della partecipazione democratica, nella imprescindibile esigenza di assicurare efficienza e stabilità al sistema politico.

Come noto, il rapporto è articolato in sei capitoli dei quali sarebbe opportuna una valutazione sistematica che non è analiticamente possibile in questa sede se non nella misura strettamente necessaria a focalizzare l'attenzione essenzialmente sul profilo dei rapporti tra governo e parlamento²⁴³.

²⁴² Cfr. R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in Quad. Cost., 1/2013, pp. 7-20; ivi O. CHESSA, *Le trasformazioni delle funzioni presidenziali di garanzia, Il caso della sent. C.Cost. 1 del 2013*, pp. 21-34; A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla “presidenza Napolitano”*, pp. 35-46; C. FUSARO, *Il presidente della repubblica, fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, pp. 47-60.

²⁴³ In rapido cenno, merita di essere segnalato quanto emerge dai lavori della Commissione in tema di “metodo” per le riforme costituzionali. Il profilo metodologico appare “attratto” entro il perimetro di lavoro della Commissione dalle riflessioni relative agli esiti dei precedenti tentativi di riforma organica del testo costituzionale, che, con le varianti che si sono segnalate in precedenza, hanno contrassegnato i singoli “esperimenti”, lasciando un tracciato per il quale l'esito negativo di essi si è sovrapposto sempre ad ogni approfondimento dell'approccio metodologico al problema della revisione costituzionale, considerato “recessivo” rispetto alle modalità individuate sul piano politico per saldare la base di consenso minima necessaria all'avvio delle riforme stesse. Sul piano del metodo, dunque, la Commissione rimedita sui termini del processo di revisione costituzionale, congeniato per consentire una distinzione tra maggioranza di governo e maggioranza di revisione in un contesto pluralista a base proporzionale, quindi per distinguere la dimensione dei rapporti politici contingenti dalla più ampia convergenza fissata per intervenire sulle regole del gioco. Sulla scia della base teorica per la quale il potere di revisione necessita di un tipo di coesione che deve essere il riflesso della più ampia condivisione tra le forze parlamentari, si rileva come sin dalla commissione Bozzi (1985) appare costante il rischio di una politicizzazione del dibattito riformatore piegata ai rapporti di forza contingenti tra i partiti. Nel tentativo di offrire alla revisione costituzionale un percorso capace di sterilizzare questa dimensione, il Gruppo di lavoro propone che essa si compia con strumenti inediti dei quali occorrerebbe approfondire i profili di coerenza con le modalità previste dalla Costituzione vigente, affidando, in questo caso, ad una “Commissione redigente mista” - costituita, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari - l'approntamento di un testo-base - che dovrebbe contenere l'indicazione degli oggetti della revisione costituzionale -, come prodotto della sintesi dei documenti parlamentari disponibili, esattamente alla stregua dello schema utilizzato per i lavori della Commissione affari costituzionali del Senato nella precedente legislatura. Alla nomina della Commissione mista, si accompagnerebbe la adozione di mozioni specifiche e la presentazione di una legge costituzionale per formalizzare il lavoro della Commissione. Peculiare, poi, appare la sequenza per la quale l'attività della Commissione si svolgerebbe in stretta correlazione al lavoro delle competenti commissioni parlamentari per i due rami del Parlamento, e si concluderebbe con la predisposizione di un testo di riforma, destinato ad essere l'oggetto delle deliberazioni parlamentari, con votazione articolo per articolo e senza emendamenti. Per indirizzare la redazione del testo da sottoporre al voto, il Parlamento potrebbe approvare - prima del voto - ordini del giorno vincolanti per la Commissione, relativi ai punti del testo base dei quali si ritenga utile la correzione. Con una Commissione che resterebbe in funzione sino a quando il Parlamento non abbia deliberato, quel che si desume è che il Parlamento vedrebbe sostanzialmente contratte l'ampiezza e la pienezza della procedura di revisione a vantaggio di una “stanza di compensazione” della quale non è infondato dubitare sul piano della legittimità

costituzionale. Poco rileva la previsione di un referendum confermativo del testo approvato dal Parlamento, “distinto per singole parti omogenee”, di fronte alla indisponibilità del testo nelle mani del Parlamento, posto che è bensì vero che la Commissione avrebbe “solo il potere di proporre un testo sul quale il Parlamento potrà liberamente deliberare”, ma è altresì vero che il Parlamento non ha “iniziativa” o potere di proposta, poiché il controllo del testo è nella esclusiva disponibilità della Commissione, che è il terminale del contenuto di mozioni che, per quanto vincolanti, non equivalgono alla proposta di un testo, con l’ulteriore bizantinismo per cui non si comprende per quale ragione il potere di revisione a base parlamentare potrebbe incarnarsi soltanto grazie ad una proposta formalizzabile da una Commissione che sul piano della struttura soggettiva si colloca fuori dal circuito rappresentativo, per il solo fatto di averla immaginata “mista”, quindi indipendentemente dalle modalità di nomina dei componenti e nonostante che i componenti parlamentari siano eletti dalle Camere con criteri proporzionali. In linea con la sostanza di questi rilievi, cfr. Valerio Onida, il quale, stando ai resoconti dei lavori della Commissione, <<dissente dalla proposta di istituire una commissione redigente mista, costituita su base proporzionale da parlamentari e non parlamentari, per le revisioni costituzionali, che seguirebbero un procedimento speciale in deroga all’art. 138 Cost. A suo giudizio si rischierebbe così di innescare un processo “costituente” suscettibile di travolgere l’insieme della Costituzione, che è bensì opportuno modificare in punti specifici, attraverso il procedimento di cui all’articolo 138, ma mantenendo fermi i suoi principi, la sua stabilità e il suo impianto complessivo; e si rischierebbe di favorire progetti di revisione “totale” da votare “in blocco”. Si dovrebbero invece approvare con il procedimento di cui all’art. 138 distinte leggi costituzionali per ognuno degli argomenti affrontati, in modo da consentire che su ciascuna di esse si esprimano prima le Camere e poi gli elettori con il referendum. Una modifica dell’art. 138 – ma a regime, non come deroga *una tantum* – sarebbe a suo giudizio opportuna per stabilire che le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali debbano essere approvate sempre a maggioranza di due terzi nella seconda deliberazione delle Camere, e che possa in ogni caso chiedersi il referendum confermativo>>. Va ricordato rapidamente come la via della riforma costituzionale mediante un procedimento derogatorio *ad hoc* rispetto all’articolo 138 della Costituzione sia stata percorsa sia dalla legge costituzionale n. 1 del 1993 (relativa alla Commissione bicamerale cd. ‘De Mita-Iotti’, la quale già era stata istituita, da ciascuna Camera con un proprio atto di indirizzo); sia dalla legge costituzionale n. 1 del 1997 (approvata, questa a differenza dell’altra, a maggioranza di due terzi nella seconda deliberazione parlamentare, istitutiva della Commissione bicamerale cd. ‘D’Alema’). Le due leggi erano accomunate da una medesima impostazione. Ossia delineavano un procedimento speciale derogatorio, imperniato su: la concentrazione della sede referente nell’organo bicamerale appositamente istituito, predisponente entro un termine predeterminato il progetto (uno o più) di riforma; il referendum comunque obbligatorio sul complessivo progetto. Esauriti senza risultato ultimo i tentativi di riforma esperiti con le due Bicamerale degli anni Novanta, si tornava negli anni successivi entro il binario dell’articolo 138. Secondo il procedimento di questo, si approvarono più modificazioni costituzionali (giusto processo; voto e rappresentanza degli Italiani all’estero; parità di genere; abolizione della pena di morte anche nei casi previsti dalle leggi militari di guerra; pareggio di bilancio). Due sopra tutte furono le modificazioni incidenti su un più ampio assetto ordinamentale: la revisione del Titolo V; la riforma costituzionale approvata in duplice deliberazione dal Parlamento nel corso della XIV legislatura e sottoposta (ai sensi dell’articolo 138, comma 3 della Costituzione) a referendum, che si svolse il 25-26 giugno 2006. Quei due interventi costituzionali ebbero in comune il duplice tratto di essere ‘grandi riforme’, non già modificazioni puntuali di poche disposizioni della Carta, e di essere ‘a maggioranza’, approvate cioè da una maggioranza parlamentare senza la condivisione dell’opposizione. Incideva, per questo secondo aspetto, l’intervenuto mutamento in senso maggioritario del sistema elettorale, con l’abbandono (nel 1993) della legge pienamente proporzionale - che era poi la cornice (almeno per quanto concerne la composizione della Camera dei deputati) entro la quale i Costituenti avevano inteso agisse il *quorum* di deliberazione sancito dall’articolo 138. Il raggiungimento di una intesa con l’opposizione non parve più elemento dirimente. E non a caso, innanzi ad ambedue le riforme del 2001 e del 2006 fu promosso e indetto un referendum costituzionale *ex* articolo 138 (mai sino ad allora svoltosi, anche dopo la legge sul referendum del 1970). Al di là del suo diverso esito - che fu, nel 2001, di conferma della deliberazione parlamentare; nel 2006, di reiezione - il referendum dispiegava così la sua valenza di garanzia per la minoranza parlamentare, quale era stata intesa dal Costituente. Al contempo, con nettezza emergeva il profilo della univocità e omogeneità del quesito referendario, allorché il corpo elettorale sia chiamato ad esprimersi su una ‘grande riforma’ costituzionale. Compiutasi la riforma costituzionale del 2006 - approvata ‘a maggioranza’ e rigettata dal corpo referendario - la scorsa legislatura XVI ereditava un lascito di esperienze assai articolato, sul quale condurre la sua riflessione. Vivida era tuttavia l’eco della recente vicenda, nella quale, se nulla si era prodotto che fosse fuori della prefigurazione del Costituente che scrisse la Carta, pure si era registrata una contrapposizione tra deliberazione parlamentare e deliberazione referendaria, da taluni avvertita come, in qualche sorta, lacerante. Seguiva la presentazione di più disegni di legge (in tutto dieci, presso il Senato), numerosi dei quali proponenti una Assemblea costituente ad elezione popolare diretta. La legittimazione popolare preventiva (fermo restando, in molte proposte, il successivo referendum sul progetto di riforma costituzionale che l’Assemblea avesse elaborato) pareva poter sciogliere quella possibile giustapposizione. Il tema di un’Assemblea costituente (già presente nel messaggio presidenziale del 1991 sopra ricordato, e di lì talora affiorante nel dibattito politico e di opinione sulle riforme istituzionali) tornava così in evidenza. Peraltro, la Commissione Affari costituzionali del Senato, impegnata nel vaglio referente, giungeva ad una distinta opzione. Il testo che essa trasmetteva all’Assemblea del Senato (A.S. n. 2173 e abb. - A, legislatura XVI;

Sulla scia di una sostanziale invarianza nella posizione del tema, rispetto alle ragioni strutturali identificate alla base dei precedenti tentativi di riforma, il Gruppo di lavoro ha preliminarmente affrontato il tema della veste formale da assegnare al nuovo assetto, nell'alternativa tra una forma di governo parlamentare, aggiornata con meccanismi di stabilizzazione (razionalizzata) ed elezione diretta del Presidente della Repubblica, secondo gli impianti di tipo semipresidenziale.

A soluzioni semipresidenziali in virtù dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, come vertice dell'esecutivo, si assegna la capacità di garantire *“una forte legittimazione democratica e, al contempo, un'adeguata capacità di decisione”*, in una fase in cui il problema principale del sistema politico appare quello di ridefinire i meccanismi della propria legittimazione in un nuovo equilibrio tra rappresentatività ed efficienza istituzionale.

Diversamente, le soluzioni di tipo (neo)parlamentare appaiono più coerenti – ed in definitiva, più “possibili” - con il complessivo sistema costituzionale, anche nella prospettiva di elidere gli effetti (potenzialmente perversi) delle forme (oggi prevalenti) di personalizzazione della politica, per la possibilità che tali assetti offrono di identificare nel ruolo del Presidente della Repubblica una istituzione responsabile della risoluzione della crisi, con gradi di elasticità più ampi e destinati a svolgersi secondo canali differenti da quelli sperimentati nelle c.d. “coabitazioni”, come nel caso francese, in cui l'impianto del sistema prefigura rigidamente alcune soluzioni, salvo il margine di “espansione” (o contrazione) del potere (esecutivo) presidenziale, in funzione degli esiti delle tornate elettorali.

Peraltro, la più recente esperienza nazionale ha mostrato l'importanza di un ruolo istituzionale come quello del Presidente della Repubblica, eletto dal Parlamento, che, in presenza di una situazione di crisi, esercita sincronicamente i poteri di garanzia, allo scopo di consentirne lo svolgimento entro le linee della costituzione vigente.

Con specifico riferimento, dunque, ai caratteri “desiderati” per la forma di governo, l'obiettivo politicamente dichiarato dalla Commissione non sorprende che sia rappresentato dall'idea di dotare l'assetto dei rapporti dei caratteri al contempo in grado di attribuire “stabilità politica e rapidità di

mandato al relatore conferito nella seduta del 14 novembre 2012) prevedeva che fosse ad elezione popolare diretta (su base proporzionale) una Commissione per la revisione (eletta contestualmente all'elezione delle Camere). In simultanea con l'elezione della Commissione si sarebbe tenuto un referendum d'indirizzo, circa la forma di governo da prescegliere: parlamentare, premierato, semi-presidenziale. Sulla scorta di tale determinazione popolare, la Commissione avrebbe predisposto un disegno di riforma costituzionale, da sottoporre (una sorta di sede redigente) ai due rami del Parlamento per il solo voto finale, ciascun ramo per una sola lettura, con approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (sì da rendere effettuabile un referendum confermativo a richiesta, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione).

L'Assemblea del Senato esaminava (nelle sedute tra il 15 ed il 29 novembre 2012) il testo unificato predisposto dalla Commissione Affari costituzionali, approvando alcuni emendamenti (ad esempio in tema di incompatibilità dei membri della Commissione per la revisione costituzionale). Non giungeva però a concludere l'esame, posta l'imminente cessazione della legislatura. Invero, nonostante la deliberazione della procedura di urgenza (nella seduta d'Assemblea del 1° agosto 2012), non erano state elevate le probabilità di una definitiva approvazione del disegno di legge costituzionale nel tempo a disposizione prima della fine della legislatura. L'intendimento affermato nel corso del dibattito però - non andato a buon fine - era di approvare almeno in Senato in prima lettura un testo, sì da poterne condurre nella legislatura a venire un esame secondo il procedimento 'accelerato', previsto dal Regolamento del Senato (suo articolo 81) per i disegni di legge riproducenti immutato un testo già approvato dal solo Senato nella precedente legislatura. L'idea di una Commissione 'redigente' per la revisione della Parte II della Costituzione, appositamente istituita dietro elezione popolare diretta, si manteneva tuttavia desta, nei mesi immediatamente a seguire. Nel lessico giornalistico, era il tema di una 'Convenzione' per le riforme. A questo riguardo, il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013, profilava (tuttavia registrando al suo interno la *dissenting opinion* del prof. Onida) una Commissione mista, composta, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari, avente funzioni redigenti, eventualmente previo referendum d'indirizzo, salvo un referendum confermativo obbligatorio sul testo approvato dal Parlamento, distinto per singole parti omogenee.

decisione”, in un contesto istituzionale il cui “rendimento” appare ancor più insufficiente alla luce delle dinamiche sociali, economiche e politiche, segnate dalla crescente interdipendenza globale, dalla crisi dei partiti politici come terminali della rappresentanza e dalla gravità dei problemi economici e finanziari.

Così, il Gruppo di lavoro ha identificato alcuni interventi specifici che apparirebbero necessari a “razionalizzare” un assetto neoparlamentare, a cominciare dalla opportunità di “collegare” la nomina del Presidente del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica agli esiti elettorali, attivando un procedimento di formazione della compagine di governo imperniata sulla fiducia espressa dalla sola Camera dei Deputati, nel presupposto di una riqualificazione funzionale e strutturale del Senato, comunque escluso dal circuito fiduciario²⁴⁴.

Alla fiducia della Camera seguirebbe il giuramento e il successivo insediamento del governo, la cui composizione è attribuita al Presidente del Consiglio, mediante l’attribuzione del potere di proporre al Capo dello Stato sia la nomina, sia la revoca dei ministri.

La fiducia ottenuta dal Presidente del Consiglio può essere superata da una mozione di sfiducia a maggioranza assoluta dei componenti della Camera, che rechi l’indicazione del nuovo Presidente del Consiglio mentre, di converso, e prima che sia presentata una mozione di sfiducia costruttiva, il Presidente del Consiglio in carica può chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati.

Oltre alla rivisitazione dell’assetto bicamerale del Parlamento, il Gruppo di lavoro identifica alcuni profili di razionalizzazione relativi al funzionamento delle Camere nel loro assetto attuale, indicando nella modifica dei “regolamenti parlamentari” la fonte più adeguata a produrre in tempi più contenuti alcuni esiti ritenuti improcrastinabili, tra i quali, per quanto qui rileva, la previsione di una “*Procedura d’urgenza per i provvedimenti prioritari, di iniziativa governativa*”, in ordine ai quali il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere la definizione di una data fissa per il voto su disegni di legge del Governo²⁴⁵. Accanto a questa ipotesi, va letta la proposta di introdurre espressamente un sostanziale divieto dei maxi emendamenti, nell’intento di eradicarne l’abuso cui, con frequenza rilevante, è associata la questione di fiducia. Inoltre, è avanzata l’idea di che nel caso dei disegni di legge prioritari - fermo restando il voto articolo per articolo – il Governo possa chiedere che venga posto per primo in votazione il proprio testo, approvato il quale si intendono automaticamente respinti tutti gli altri emendamenti (v. art.102 co 4 Reg. Senato e art. 85 co 8 Reg. Camera).

²⁴⁴ Nel presupposto il vigente modello di bicameralismo paritario sia una delle cause principali delle difficoltà di funzionamento del sistema istituzionale, il Gruppo di lavoro propone che ci sia una sola Camera politica (la Camera dei Deputati, eletta a suffragio universale e diretto, titolare dell’indirizzo politico, con competenza esclusiva sul rapporto fiduciario e sul voto definitivo sui disegni di legge) ed una seconda Camera rappresentativa delle autonomie regionali (Senato delle Regioni, costituito da tutti i Presidenti di Regione e da rappresentanti delle Regioni, eletti da ciascun Consiglio Regionale in misura proporzionale al numero degli abitanti della Regione) in cui far confluire le attribuzioni della Conferenza Stato Regioni anche in materia di partecipazione al procedimento legislativo. Il bicameralismo resterebbe paritario per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, le leggi elettorali (tranne la legge elettorale per la Camera), le leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali delle autonomie territoriali.

²⁴⁵ La data verrebbe determinata dal Presidente della Camera, sentita la Conferenza dei Capigruppo, in tempi compatibili con la complessità del provvedimento stesso. Questa urgenza presenterebbe caratteristiche peculiari rispetto alla attuale disciplina della “urgenza” poiché si propone l’esclusione un voto dell’Aula sulla richiesta del Governo, che per ogni calendario parlamentare avrebbe limitate possibilità di ricorrervi; all’esame in sede referente sarebbero assicurati almeno quindici giorni, sette dei quali comunque decorrenti dalla data della deliberazione dell’urgenza; alle opposizioni sarebbero assicurati nel contingentamento tempi maggiori rispetto alla maggioranza.

Sostanzialmente in termini analoghi all'approccio metodologico-istituzionale espresso dal Presidente della Repubblica con l'iniziativa sopra descritta, il tema delle riforme costituzionali connotano l'avvio della XVII legislatura²⁴⁶ anche nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri (29 aprile 2013), orientando un dibattito politico istituzionale che si articola in tre dimensioni: da un lato, l'impulso nasce dall'impegno espresso dal Governo di presentare (entro il mese di giugno) un disegno di legge costituzionale, disciplinante una procedura in deroga a quella prevista dall'articolo 138 della Costituzione, nell'intendimento di favorire la formazione di un'ampia convergenza politica in Parlamento, capace di supportare il percorso di riforma, a partire dal contesto che vede nella maggioranza parlamentare delle c.d. 'larghe intese' confluire schieramenti politici tradizionalmente alternativi, ma determinati a riportare al centro del dibattito politico in sede parlamentare il laboratorio della riforma costituzionale.

Per poter definire i profili tecnici del contenuto delle riforme, in secondo luogo, il Governo dichiara di volersi avvalere di una "commissione di saggi", di propria nomina, con compiti essenzialmente consultivi, che non si estendono al condizionamento dell'autonomia del Parlamento²⁴⁷.

Infine, il Governo si assume la responsabilità politica innanzi al Parlamento delle proposte eventualmente elaborate in sede di commissione, alla stregua di una base di discussione.

Con specifico riferimento al procedimento in deroga, è appena il caso di rinviare a quanto sopra accennato, per sottolineare come il procedimento di revisione costituzionale non sia derogatoriamente affidato ad un organo extra constitutionem, ma sia resa, in chiave garantista, in termini di *sottoponibilità del progetto al referendum costituzionale a richiesta (ex articolo 138), anche qualora sia stato approvato dal Parlamento in seconda lettura a maggioranza dei due terzi, in presenza della riduzione da tre mesi ad un mese dell'intervallo tra la prima e la seconda approvazione parlamentare*²⁴⁸.

²⁴⁶ P. MANTINI, *La legislatura costituente. Le riforme costituzionali e l'agenda Monti*, Rubbettino, 2013

²⁴⁷ Con proprio decreto dell'11 giugno 2013, il Presidente del Consiglio dei Ministri istituisce una "Commissione per le riforme costituzionali", cui è assegnato il compito di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché proposte di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale. "*La Commissione si è posta l'obiettivo di offrire utili elementi conoscitivi e di riflessione per il Governo e per il Parlamento cui spetta il potere di iniziativa e di deliberazione, e per la stessa opinione pubblica che ha il diritto di conoscere le questioni discusse e le proposte presentate*". La Relazione finale dà conto dell'esito dei lavori della Commissione e indica "*una serie di ipotesi di riforma. Per alcuni ambiti sono formulate opzioni alternative, subordinate a talune scelte di fondo. Gli obiettivi, ampiamente condivisi, sono gli stessi già enunciati nel Rapporto del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013*". Cfr. COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI - RELAZIONE FINALE, ROMA, 17 SETTEMBRE 2013 (Bozza). Cfr. M. SICLARI, *L'istituzione del comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Aracne, 2013.

²⁴⁸ Sul versante del procedimento parlamentare in senso tecnico è preservata la doppia deliberazione dei due rami del Parlamento, a partire da un testo elaborato *in sede referente da un organo bicamerale paritetico costituito ad hoc* da venti senatori e venti deputati, nominati tra i membri delle due Commissioni Affari costituzionali, secondo criteri di rappresentatività. La nomina dei componenti il Comitato spetta ai Presidenti di Camera e Senato, su designazione dei Gruppi (la quale deve intervenire entro quindici giorni dall'entrata in vigore della legge costituzionale), nonché "previa intesa tra i Presidenti di Gruppo", circa l'ottemperanza ai diversi criteri di composizione (consistenza numerica dei Gruppi; numero di voti conseguiti nell'elezione politica; partecipazione minima assicurata a ciascun Gruppo). In assenza di designazione da parte dei Gruppi, i Presidenti di Camera e Senato procedono d'ufficio. Le funzioni e competenze del Comitato paritetico sono, poi, disciplinati dall'**articolo 2** del disegno di legge. *Comitato ha funzione referente esclusiva* (dunque integralmente sostitutiva rispetto alle due Commissioni Affari costituzionali). La funzione referente del Comitato si esercita in materia di revisione degli articoli della Costituzione relativi al Parlamento, al Presidente della Repubblica, al Governo, alle Regioni Province Comuni (sono i Titoli I, II, III e V della Parte seconda della Carta) nonché in materia di riforma dei sistemi elettorali. Non è dunque annoverato il Titolo IV, relativo alla Magistratura. Infine, il disegno di legge reca una analitica, *dettagliata disciplina del procedimento 'in deroga'*

dell'articolo 138 della Costituzione, sì da predeterminare la tempistica del suo svolgimento (nonché conclusione, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge costituzionale) in Parlamento.

Dal riferimento disponibile in atti parlamentari: <<L'esclusività della funzione si traduce nella assegnazione al solo Comitato di tutti i disegni di legge (costituzionali od ordinari) presentati dall'avvio della XVII legislatura. L'assegnazione (o riassegnazione, se si tratti di disegni di legge già presentati prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale) permane da parte dei Presidenti delle due Camere. Il testo reca, a proposito dei disegni di legge riservati all'esame referente esclusivo del Comitato, la dicitura "coerenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali" (articolo 2, comma 1), che pare voler circoscrivere, rispetto alla generale materia elettorale, un più ristretto novero di iniziative legislative. Il termine "coerenti" pare indicare (almeno) la correlazione di una riforma della legge elettorale, con la riforma costituzionale che si vada ad approntare. Là dove quella correlazione non si ponga, la funzione referente pare permanere propria delle Commissioni Affari costituzionali. Giudice' della "coerenza" paiono i due Presidenti di Assemblea, all'atto dell'assegnazione o meno del disegno di legge al Comitato (diverso profilo, su cui non è qui possibile fornire annotazione, è se la "coerenza" si proietti quale requisito non del solo disegno di legge 'in entrata' nel Comitato, bensì anche del testo deliberato da esso: siffatto elemento pare accennato nella relazione governativa che illustra il disegno di legge, là dove fa riferimento alla rapporto tra modifiche costituzionali ed elettorali). Analogamente alle Commissioni parlamentari, il Comitato non può decidere su questioni pregiudiziali, sospensive o di non passaggio agli articoli. Ad evitare un complesso raccordo con una deliberazione di Assemblea su tali questioni, esse non sono ammesse in Comitato *tout court* (ne è ammessa però la presentazione in Assemblea). La modalità di vaglio referente da parte del Comitato si svolge secondo la puntuale disciplina predisposta nel disegno di legge e secondo il regolamento della Camera dei deputati (con le eventuali "ulteriori" norme, che il medesimo Comitato disponga, a maggioranza assoluta dei componenti, per lo svolgimento dei suoi lavori e circa il proprio funzionamento, secondo previsione che non specifica maggiormente il rapporto, se definibile meramente integrativo, di tali norme di auto-organizzazione rispetto alle disposizioni del Regolamento parlamentare). Ne segue l'applicabilità dell'organizzazione dei tempi (con eventuale loro contingentamento) alla discussione referente del Comitato (profilo, questo dell'organizzazione dei tempi non in Assemblea, su cui i Regolamenti parlamentari della Camera e del Senato albergano non lievi asimmetrie tra loro). Il disegno di legge prevede che sia il Comitato ad assegnare un termine per la presentazione delle relazioni ai disegni di legge sottoposti al suo esame ed un termine per la loro votazione finale (diversamente da quanto avviene nel raccordo programmatico tra sede referente e sede di Assemblea, nell'ordinario svolgimento dei lavori parlamentari). A completare la disciplina del procedimento referente sono alcune disposizioni recate entro l'articolo 4 del disegno di legge. Ivi si scandisce che l'esame referente presso il Comitato disponga di quattro mesi di tempo per svolgersi. Questo termine decorre dalla prima seduta del Comitato (la quale, a sua volta, deve tenersi entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge). Possono contribuire al vaglio referente tutti i parlamentari, mediante emendamenti (presentati entro un termine fissato dai Presidenti di Senato e Camera d'intesa) a quei testi che siano andati delineandosi dopo "l'esame preliminare" da parte del Comitato (la formulazione del disegno di legge qui riflette la configurazione del processo emendativo in Commissione come disciplinato presso la Camera dei deputati). Il Comitato si pronuncia sugli emendamenti. Il disegno di legge non si sofferma sulle modalità di illustrazione o comunque intervento dei presentatori di emendamenti al Comitato, che di questo non siano membri (talché questo profilo parrebbe rimesso alla disciplina del Regolamento della Camera o alle norme di organizzazione che il Comitato si dia). Entro i quattro mesi, il Comitato consegna alle Assemblee i disegni di legge costituzionale che esso abbia approvato (tutti corredati di relazione illustrativa e di eventuali relazioni di minoranza). Medesimo apparato illustrativo correda i disegni di legge ordinaria di riforma del sistema elettorale che esso abbia approvato (per i quali, *invero*, l'articolo 4, comma 5 del disegno di legge non pare scandire con pari nettezza il termine di quattro mesi per l'approvazione). Per i disegni di legge costituzionali, ove il Comitato non giunga a deliberare un testo conclusivo, comunque trasmette un testo (non figura *invero* la specificazione di un progetto per materia, nel dettato dell'articolo 4, comma 2, ultimo periodo del disegno di legge), scelto tra quelli assegnatigli (eventualmente modificato con gli emendamenti che esso abbia fino ad allora approvato). E' a notare come la riforma costituzionale sia prevista articolarsi in più disegni di legge, "ciascuno omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico". L'intento pare quello di agevolare l'univocità di una eventuale deliberazione referendaria successiva. Conclusosi l'esame referente, si avvia l'esame in Assemblea, presso i due rami del Parlamento. Esso si articola (per i progetti di riforma costituzionale) in (almeno) due letture presso ciascun ramo, sì da giungere ad una doppia deliberazione sul medesimo testo. Per questo riguardo, la struttura procedimentale disegnata dall'articolo 138 non è mutata. Dove il disegno di legge interviene è nella predeterminazione dei tempi (oltre che in una analitica disciplina della fase emendativa). Rilevano qui le disposizioni recate dagli articoli 3 e 4 (e 2, comma 6) del disegno di legge. Intanto, si è rammentato, il complessivo iter parlamentare (dunque comprensivo della doppia deliberazione conforme) è previsto abbia la durata massima di diciotto mesi. Dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame alla seconda deliberazione conforme, tale è il lasso temporale massimo consentito. Pare suscettibile di approfondimento, quale sia l'effetto di un eventuale vano decorso di quel termine di diciotto mesi. Non parrebbe del tutto chiaro, se questo sia configurabile o meno quale 'riesplorazione' del procedimento legislativo costituzionale ex articolo 138, all'iter svoltosi sino a quel momento (interpretazione che dovrebbe confrontarsi con la previsione della permanenza in funzione del Comitato fino alla pubblicazione delle leggi di riforma). Entro quel termine massimo

complessivo di diciotto mesi, si pone altresì un termine massimo per le prime deliberazioni, pari a tre mesi per ciascuno dei due rami del Parlamento. Questo termine decorre dalla data di trasmissione del testo, dal Comitato o dall'altra Camera. E' inoltre previsto che l'intervallo tra la prima e la seconda deliberazione di ciascuna Camera sia non inferiore ad un mese (con deroga alla previsione costituzionale vigente, la quale prescrive un intervallo non inferiore a tre mesi). Per le prime deliberazioni e per l'intervallo tra esse e le seconde deliberazioni, il disegno di legge medesimo individua, dunque, i tempi in cui si scandisca il procedimento. Per le seconde deliberazioni (e le altre che si rendessero necessarie per arrivare alla 'doppia conforme'), il disegno di legge rimette ai Presidenti di Senato e Camera d'intesa l'individuazione dei termini - da calibrarsi comunque in modo da rispettare il termine complessivo di diciotto mesi. Dunque è esclusivamente presidenziale (non già rimessa alle correnti sedi programmatiche dei lavori) la determinazione dei tempi.

Del pari i Presidenti di Senato e Camera d'intesa stabiliscono i termini per l'esame dei disegni di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali. Tali termini sono stabiliti "in coerenza" con i quelli di conclusione dell'esame dei progetti costituzionali. Il criterio della "coerenza" pare qui riferirsi alla tempistica di esame, non già a coerenza contenutistica (di cui alla diversa previsione dell'articolo 2, comma 1), entro la correlazione tra progetti riformatori costituzionale da un lato ed elettorale dall'altro. L'esame referente presso il Comitato si conclude comunque con la trasmissione all'Assemblea di una delle due Camere di un testo, sia esso elaborazione di pugno del Comitato, unificazione di più progetti (con eventuale emendazione da parte del Comitato) o mera indicazione di una fra più proposte per l'Aula (il disegno di legge non si sofferma su quest'ultimo punto - né, si è accennato, su una unicità per materia, della proposta indicata dal Comitato in assenza di sua approvazione). Più esattamente, l'esame referente presso il Comitato si conclude comunque con la trasmissione di più testi, ciascuno omogeneo, e relativo pare di intendere o alla forma di Stato (dunque incidente sul Titolo V della Parte seconda della Costituzione) o alla forma di governo o al bicameralismo. I testi sono così trasmessi ad uno dei due rami del Parlamento, secondo le "opportune intese" fra i due Presidenti di Assemblea. Nel silenzio del disegno di legge, sono da ritenersi ammissibili in Assemblea questioni pregiudiziali, sospensive, di non passaggio agli articoli, di rinvio in Comitato (diversamente da quanto previsto dalle leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997, che ponevano al riguardo un espresso divieto; per il resto, la disciplina recata dal disegno di legge che ora si va ad esporre, ricalca l'impostazione di quelle precedenti leggi costituzionali, le quali avevano come 'modello' procedimentale la sessione di bilancio quale disciplinata dai Regolamenti parlamentari).

I testi trasmessi dal Comitato per la prima deliberazione dell'Assemblea, sono emendabili da parte di ciascun parlamentare (oltre che dal Governo e dal Comitato, beninteso). qui si apre una disciplina della fase emendativa, volta a *maîtriser* il flusso emendativo in Assemblea. Il termine per la presentazione degli emendamenti dei parlamentari per l'esame in Assemblea è cinque giorni prima dalla data di inizio della discussione generale. L'emendabilità non è piena e incondizionata: il parlamentare può presentare solo emendamenti già presentati presso il Comitato nella fase referente e da questo respinti - oppure emendamenti "in diretta correlazione" con le modifiche che il Comitato abbia apportato in corso di esame referente, nel vagliare i diversi emendamenti presentatigli. Dunque, il parlamentare ha un duplice vincolo per la sua attività emendativa: temporale e contenutistico. Il termine per la presentazione degli emendamenti in Assemblea è più ampio per il Governo e per il Comitato: due giorni prima dell'inizio della seduta in cui sia prevista la votazione degli articoli (o degli emendamenti) cui si riferiscono. In tal caso, si apre una fase sub-emendativa. Dopo la immediata stampa e distribuzione degli emendamenti governativi o del Comitato, possono essere presentati sub-emendamenti solo entro un termine definito: il giorno precedente l'inizio della seduta in cui sia prevista la votazione degli emendamenti cui si riferiscono. Il parlamentare ha un vincolo per la sua attività sub-emendativa: egli agisce non come singolo ma insieme con altri (i sub-emendamenti sono infatti ammessi se presentati da almeno dieci senatori o venti deputati - o se presentati dal Presidente di un Gruppo). L'esame in Assemblea (in cui il Comitato è 'rappresentato' da un sottocomitato: suoi Presidenti, relatori, "senatori e deputati in rappresentanza di tutti i Gruppi") si svolge secondo il Regolamento parlamentare della Camera di appartenenza, e si conduce con deliberazioni a voto palese. Un mese per la costituzione e prima seduta del Comitato; quattro mesi per l'esame referente da parte del Comitato; tre mesi per la prima approvazione di un'Assemblea; tre mesi per la prima approvazione dell'altra Assemblea: questi i termini (massimi) per la prima deliberazione parlamentare. Sulle successive fasi procedurali, il disegno di legge è più parco di disposizioni (ponendo un triplice ordine di previsioni, si è ricordato: intervallo tra le deliberazioni di una medesima Camera, non inferiore ad un mese; determinazione dei termini per la conclusione dell'esame nelle due Assemblee, attribuita ai due Presidenti d'intesa; termine ultimo per la conclusione dell'iter di revisione costituzionale nonché di riforma elettorale, fissato in complessivi diciotto mesi; inoltre ribadimento della maggioranza speciale prescritta dalla Costituzione per la seconda deliberazione, pari alla maggioranza assoluta dei componenti). La 'minore' attenzione dedicata alla seconda deliberazione pare intendersi alla luce della disciplina già presente nei Regolamenti parlamentari. Questi già pongono per tale procedimento una disciplina differenziata rispetto a quello legislativo ordinario (e legislativo costituzionale in prima deliberazione). La 'specialità' della disciplina regolamentare si traduce in un esame di Assemblea articolantesi in discussione generale e votazione finale per l'approvazione nel complesso del testo - senza che siano ammissibili emendamenti, ordini del giorno, stralci, questioni pregiudiziali e sospensive. Quanto all'esame referente per la seconda deliberazione, il disegno di legge non vi si sofferma: pare profilo suscettibile di approfondimento (se debba ritenersi eliso o attribuito al Comitato, e se in tale secondo caso in termini analoghi all'attività di una Commissione parlamentare allorché riesamini un disegno di legge costituzionale per la seconda

Nel merito delle proposte, il riferimento agli esiti prodotti dalla Commissione dei 40 Saggi, per rilevare il tipo di analisi e le proposte avanzate entro uno schema di lavoro ampiamente condiviso, consente di collocare l'analisi nel cuore del dibattito in corso, con tutte le cautele derivanti dalla volatilità prodotta dal dibattito politico, in cui il posizionamento sul tema delle riforme da parte delle forze parlamentari appare, se non condizionato, sicuramente in stretta connessione agli orientamenti contingenti assunti sui singoli temi dell'agenda di governo.

Con questa consapevolezza, tuttavia, è possibile comunque identificare le invarianti focalizzate dalla Commissione in tema di forma di governo e di ridefinizione del ruolo del vertice dell'esecutivo, in continuità non solo tematica, ma anche "tecnica" con la riflessione politico-culturale sedimentata nel percorso che si è sin qui tracciato. E, per altro verso, con due elementi di un certo rilievo, che condizionano in parte la ricostruzione *in fieri*, per l'importanza che la Commissione attribuisce al "contesto" complessivo di una crisi che è economica e finanziaria e istituzionale al tempo stesso, in una lettura per la quale l'esigenza di riforma diviene viepiù pressante, in funzione della necessità di approntare risposte di sistema, che siano dotate di adeguata stabilità e rapidità, così come sollecitato entro il quadro *multilevel*, in cui le decisioni pubbliche debbono formarsi.

A fronte di una crisi economica e sociale, amplificata nella sua dimensione finanziaria per la pressione che produce sulla fiscalità pubblica, in presenza di vincoli costituzionali imperniati sulla regola del pareggio di bilancio, le decisioni pubbliche appaiono fortemente condizionate (etero definite) nei contenuti e riferibili ad ambiti che direttamente impattano sulle "prestazioni" sociali e per questa via sull'assetto dei diritti²⁴⁹. A questa dimensione, la Commissione associa l'esplicito riferimento alla necessità di porre al centro del percorso riformatore non solo la dimensione organizzativa dei poteri pubblici, a cominciare da quelli di vertice, come evidenziato nei precedenti

lettura onde riferirne all'Assemblea). Il tema del coinvolgimento della deliberazione popolare nel procedimento di revisione costituzionale è declinato dal disegno di legge alla stregua della sottoponibilità a referendum della legge costituzionale (una o più) approvata dal Parlamento, qualunque sia la maggioranza parlamentare di approvazione (fermo restando il requisito costituzionalmente sancito di una maggioranza almeno assoluta). Dunque il raggiungimento di una maggioranza di due terzi nella seconda deliberazione di un medesimo testo da parte di ciascuna Camera, non preclude l'indicibilità del referendum (diversamente da quanto prevede l'articolo 138 della Costituzione). E' circoscritta a questo, la deroga prevista dall'articolo 5 del disegno di legge, la quale per il resto ribadisce il dettato costituzionale vigente circa l'iniziativa del referendum; il termine perché essa si dispieghi; il *quorum* di approvazione nella deliberazione referendaria. Dunque, perché la modificazione costituzionale si perfezioni, il tempo minimo richiesto (oltre quello necessario perché il presente disegno di legge sia approvato qual legge costituzionale con doppia deliberazione conforme delle due Camere) è pari a diciotto mesi più tre mesi (il termine per la richiesta di referendum). Ciò valere ricordare, per inciso, come in occasione del referendum costituzionale del 2001, il Governo allora in carica ritenne (cfr. comunicato sulla Gazzetta ufficiale del 7 maggio 2001) si dovesse attendere l'esaurimento dei tre mesi, per la eventuale raccolta delle firme per una richiesta popolare del referendum, sebbene già si fossero attivate le minoranze parlamentari al fine di richiedere la deliberazione popolare referendaria. Il procedimento legislativo, costituzionale od ordinario (quest'ultimo per gli interventi riformatori del sistema elettorale), disciplinato dal disegno di legge, si applica solo ai disegni di legge assegnati al Comitato, esplicita l'articolo 6. Così, per fare un ipotetico esempio, un disegno di legge che volesse modificare la legge elettorale per dettare disposizioni in materia di parità di genere, parrebbe seguire l'iter ordinario di un comune disegno di legge (e sarebbe competenza delle Commissioni Affari costituzionali, non del Comitato), posta l'assenza di una immediata correlazione (la "coerenza" cui fa cenno il disegno di legge) con la riforma costituzionale. Una volta approvata una legge (costituzionale ed ordinaria) secondo il procedimento previsto dal presente disegno di legge, la successiva modificazione che il Parlamento intendesse deliberare, avviene secondo i procedimenti correnti, senza dover nuovamente attivare il procedimento speciale (*anche qualora si fosse all'interno dei diciotto mesi, parrebbe secondo il dettato di questo articolo*). Chiudono il disegno disposizioni relative alla cessazione delle funzioni del Comitato (la quale interviene alla pubblicazione delle leggi di riforma costituzionale o elettorale - *non pare esplicitato quale pubblicazione, se la prima notiziale o la definitiva seguente alla promulgazione, in caso di legge costituzionale* - o in caso di scioglimento delle Camere: articolo 7), di ripartizione tra le due Camere delle sue spese di funzionamento (articolo 8), di entrata in vigore della presente legge (il giorno successivo alla pubblicazione seguente alla promulgazione).

²⁴⁹ C. BERGONZINI, *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in Quad. Cost., 3/2013, pp.

557-584; cfr. anche F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, fra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, ivi, pp. 585-616.

progetti in relazione al limite definito intorno alla sola “seconda parte” della Costituzione, ma anche la “forma di stato”, così attestando sul piano politico-istituzionale, una interconnessione che sul piano analitico-scientifico può bensì essere disarticolata, ma al prezzo della violazione di un criterio di lettura organico della costituzione vigente, a segnare un cedimento specialistico, che si espone al rischio della parzialità e perciò della inadeguatezza delle analisi prodotte.

Visione organica e contestualizzazione delle riflessioni a base delle proposte rappresentano, dunque, un elemento di novità sostanziale nell’approccio adottato, che rende possibile evidenziare nei precedenti tentativi il limite essenziale di non aver mai ammesso apertamente che intervenire sulla seconda parte necessariamente implica modificare la forma di stato. La sottolineatura non intende assumere profili polemici, ma soltanto enucleare il dato per il quale un lungo percorso di tentativi di riforma - per lo più elusivi sul punto e comunque “carsici” - trova finalmente il varco per affiorare, sotto la pressione degli effetti strutturali prodotti dai processi di globalizzazione e dal peso crescente della dimensione *multilevel* delle decisioni, mentre si è a lungo negato in sede scientifica l’intendimento di incidere sulla prima parte della costituzione, asserendo che fosse possibile modificare solo la seconda parte, poiché non si sarebbero prodotti effetti sistematici apprezzabili.

Nel merito delle proposte avanzate, va preliminarmente evidenziato l’asse teorico cui il riassetto organizzativo pare agganciato, ossia il riferimento esplicito alla necessità di ridefinire la forma di governo entro un quadro di rapporti segnati da un governo forte, perché stabile, giustapposto ad un parlamento forte, perché ridisegnato sotto il profilo soggettivo e funzionale (in chiave di controllo).

Prima di ricostruire questo passaggio, dal quale si potrebbe desumere che sia immaginato a costo (istituzionale) zero – secondo i promotori -, trasformare un “gioco a somma zero” in un “gioco a somma positiva”, laddove il “risultato” del gioco, ossia del “rapporto”, è una forza qualitativamente e quantitativamente più intensa per entrambi i soggetti coinvolti, un cenno merita il tipo di analisi che la Commissione pone alla base delle proposte, in ordine a ciò che già in precedenza - sulla scia di lucidi orientamenti analitici -, si è identificato come “rendimento” della Costituzione.

Nel riflettere su questo profilo, la Commissione esplicitamente aggancia la necessità di una riforma sia al buon rendimento della Costituzione, che per continuare ad essere reso, deve implicare un aggiornamento di numerose disposizioni; sia al rendimento negativo, che porta nella stessa direzione. E la misurazione del rendimento viene fatta poggiare sulla dimensione della rappresentanza sotto il profilo della legittimazione fondata sul consenso e sul parametro della integrazione politica; e riferita criticamente all’esistenza di condizioni favorevoli sul piano della conseguita omogeneità politica degli attori organizzati²⁵⁰.

²⁵⁰ Testualmente, nelle “premesse” del Rapporto, si legge “*La Commissione ha svolto i suoi lavori nella consapevolezza della gravità della crisi italiana e delle connessioni esistenti tra il perdurare di una recessione che minaccia la coesione sociale e la debolezza delle istituzioni politiche. La Costituzione del 1947 ha consentito di raggiungere importanti risultati che oggi corrono il rischio di essere perduti. La necessità della riforma delle istituzioni nasce proprio dall’esigenza di non vanificare i risultati sinora conseguiti. L’Italia, allo scoppio della crisi dei debiti sovrani e dell’economia reale, si è trovata più fragile rispetto ad altri Paesi, anche della stessa Unione europea, a causa dell’accumulo di problemi lasciati irrisolti negli anni; e poi ha manifestato forti difficoltà a uscirne per l’incapacità di adottare le riforme necessarie. Il sistema politico-istituzionale non sembra in grado di esprimere nel tempo lungo un indirizzo politico stabile e radicato nel consenso del corpo sociale. D’altra parte i partiti sono apparsi in seria difficoltà nell’assolvere le loro principali funzioni costituzionali: il raccordo permanente tra la società e le istituzioni; la selezione della classe dirigente; l’elaborazione di strategie di lungo periodo. Le riforme istituzionali dovrebbero servire anche a favorire il passaggio a partiti rafforzati e rigenerati, nel presupposto che una democrazia senza partiti non è concepibile. Per conseguire gli obiettivi indicati e comunque nella consapevolezza dei limiti di qualsiasi opera di riforma costituzionale, nella Commissione si sono manifestate sensibilità diverse che, in estrema sintesi, possono essere ricondotte a due linee fondamentali, che sostanzialmente si fondano su due diversi auspici. La prima confida che i partiti siano in grado di superare l’attuale crisi e di tornare a collegare la rappresentanza della società e il suo governo, in un quadro costituzionale da rinnovare ma che conservi i necessari elementi di flessibilità propri della forma di governo parlamentare. La seconda linea invece presuppone che i problemi possano risolversi innanzi tutto con la creazione di istituzioni ad investitura popolare diretta e l’eliminazione dei troppi poteri di veto, anche come presupposto della rigenerazione del sistema dei partiti.*”

Con queste premesse, si può ora focalizzare l'attenzione sulla dimensione organizzativa dei rapporti entro la formula descrittiva della forma di governo parlamentare, analizzando rapidamente i punti qualificanti delle proposte, sia sul piano strettamente organizzativo, sia sul piano delle attribuzioni in relazione al procedimento legislativo globalmente inteso.

In primo luogo, esclusa l'opzione monocamerale, la Commissione punta sul superamento del bicameralismo paritario, mediante una differenziazione delle attribuzioni e della composizione delle due Camere, escludendo dal circuito fiduciario il Senato, configurato come organo rappresentativo di secondo livello e riconfigurando il suo ruolo entro il procedimento legislativo, in aderenza alla ridefinizione materiale delle competenze tra stato, regioni ed autonomie, con enfasi, peraltro, sulle funzioni di controllo, mentre quelle di indirizzo resterebbero imperniate sul ruolo della Camera dei Deputati.

Proponendo la concentrazione delle funzioni di indirizzo e del circuito fiduciario nel ruolo della Camera, la Commissione ritiene di offrire una risposta strutturata al primo dei problemi della vigente forma di governo, consistente nella riprova storicamente evidente della instabilità delle compagini di governo e della loro difficoltà decisionali, prospettandosi con ciò la *“certezza di disporre di una maggioranza politica, maggiore rapidità nelle decisioni; e dunque stabilità”*.

A ben vedere, i termini della proposta manifestano una certa semplificazione nella misura in cui al problema della instabilità e dei tempi delle decisioni il superamento del bicameralismo paritario appare una risposta in parte sfuocata, perché risolve “troppo”, per un verso; e perché non richiama al dato per il quale la stabilità dei governi non può non essere riferita all'assetto del sistema politico e quindi alle scelte in tema di rappresentanza, donde il necessario rinvio al tema elettorale.

Come che sia di ciò e nell'ottica di articolare una risposta coerente alla pressione *multilevel* per decisioni rapide e stabili, adottate da governi credibili anche perché non transeunti, in riflesso di una crisi del sistema politico complessivamente non in grado di sintetizzare una domanda sociale entro una visione generale e nazionale della dinamica degli interessi, in quanto orientato prevalentemente alla cattura del consenso, con diretta lesione della funzione costituzionale dei partiti, chiamati a concorrere *“a determinare la politica nazionale”*, si ritiene di identificare una sostenibile via d'uscita nella definizione di *“meccanismi istituzionali che assicurino maggiore stabilità ed efficacia all'Esecutivo, agevolandone la capacità di governo”*, e al contempo *“favoriscano l'autorevolezza del Parlamento e l'efficacia della sua azione”*.

In questo senso, appare necessario approntare le condizioni per un effettivo *“rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento”*, nel quadro del generale rafforzamento dei poteri *“ordinari”* dell'Esecutivo, che non dispone di strumenti di guida del procedimento legislativo, individuando soluzioni specifiche come l'introduzione del voto a data fissa di disegni di legge, che, peraltro consentirebbero di ridimensionare strutturalmente il ricorso alle procedure legislative *“di emergenza”* e, di riflesso, di contenere le circostanze nelle quali la dialettica politica sia sotto condizione dei *“veto players”*.

È dunque sul piano delle soluzioni strutturate che si indica la via per fissare le condizioni di una fuoriuscita definitiva dalla crisi e dalla instabilità. In questa direzione porta l'impiego del riferimento a modelli invalsi nei diversi assetti istituzionali di altri ordinamenti, in qualche misura assimilabili per la comune appartenenza all'ambito delle democrazie occidentali di tipo liberale, sia tradizionalmente consolidate, sia relativamente recenti, al prezzo di obliterare l'originalità del disegno costituzionale vigente, che, ancora un volta vale la pena di ricordare, esprime una democrazia sociale, dotata di strumenti nuovi posti a disposizione delle forze sociali subalterne, in vista della propria emancipazione.

In un quadro schematico, la riforma del sistema di governo viene esemplificata nella scelta di un modello di riferimento derivabile essenzialmente da tre diverse opzioni, rispettivamente ispirate a tecniche di razionalizzazione della forma di governo parlamentare; al modello di tipo semipresidenzialista, nelle modalità affermatesi nella Francia della V repubblica; ad un modello *“ibrido”* tra i due richiamati, capace di offrire un equilibrio assimilabile a quello attribuito

tradizionalmente al governo parlamentare del Primo Ministro di stampo britannico; tra le quali individuare il più coerente disegno di riforma – in una delle varianti possibili – capace di neutralizzare le patologie che la prassi politico-istituzionale manifesta, ma, soprattutto, dotata di una plausibile possibilità di inverarsi nella condivisione ampia delle forze politiche²⁵¹.

In una rapida rassegna dei caratteri che dal modello si ritiene possano “precipitare” nel contesto nazionale, la soluzione di tipo semipresidenziale appare quella a maggiore impatto tecnico, sul piano delle innovazioni che richiederebbe nell’intero assetto istituzionale, sino ad estendersi al livello della tecnostruttura amministrativa. Come noto, essa è caratterizzata essenzialmente dalla elezione diretta del presidente della repubblica, in funzione di centro di imputazione del potere esecutivo ed appare in grado di offrire una equilibrata composizione tra continuità funzionale, stabilità politica, flessibilità delle soluzioni disponibili in caso di crisi o di disallineamento politico tra presidente e parlamento. In questo contesto, occorrerebbe individuare soprattutto un sistema elettorale capace di concorrere a conseguire gli effetti prefigurati, secondo una logica orientata a supportare la formazione di maggioranze parlamentari relativamente omogenee e a limitare sul piano della rappresentanza le ipotesi di coabitazione.

In questo senso, agli occhi della Commissione il sistema elettorale più adeguato allo scopo appare quello noto secondo lo schema del “doppio turno”, destinato ad operare sia per la scelta del presidente, sia per la definizione della rappresentanza, nel presupposto che l’esito di tale tecnica concorrerebbe a ridurre – anche in virtù della sequenza stringente tra i due momenti elettorali – ciò che la Commissione qualifica come un rischio di eterogeneità tra i due ruoli, ossia quello della coabitazione. Peraltro, qualificare come “rischio” l’esito elettorale divergente consente di sottolineare un pregio nella elasticità del sistema, il quale, entro assetto politico di tipo bipolare, prefigura prevalenza del ruolo del parlamento nel caso di divaricazione nelle appartenenze politiche tra i due organi. Mentre è singolare che la Commissione non consideri un rischio l’effettiva concentrazione di potere in capo al presidente nel caso si affermino in parlamento forze omogenee a quelle che lo sostengono, a fronte del quale non pare sussistere un adeguato armamentario in chiave di bilanciamento sul piano istituzionale e di garanzia delle minoranze, sul piano politico; così come non pare un rischio inaccettabile il venir meno di un potere neutro, come quello di un presidente non eletto direttamente ed escluso dal circuito delle funzioni di governo in senso tecnico, se si consideri come siano in tal senso disponibili “*adeguati accorgimenti istituzionali, anche alla luce del fatto che i meccanismi e gli strumenti delle garanzie costituzionali si sono sempre più spostati verso il livello europeo*”.

Sul versante del riferimento a forme razionalizzate della forma di governo parlamentare, la diagnosi parte dal rilievo che il problema da risolvere non sia quello della asserita “*endemica debolezza dell’Esecutivo*”, ma sia rappresentato dalla necessità di un riordino e di una semplificazione dei rapporti fra Esecutivo e Legislativo, nella misura in cui la loro attuale configurazione indebolisce il processo decisionale sia nella rapidità, sia nei contenuti, sia sul piano attuativo e della effettività (nella dimensione amministrativa), poiché questi profili patologici deriverebbero in realtà “*dalla debolezza del “comando” politico e dal moltiplicarsi delle sedi di resistenza e di influenza degli interessi particolari o corporativi*”.

Invero, l’osservazione degli assetti a governo parlamentare mostrerebbe un’ampia adattabilità a sistemi politici variamente articolati intorno al *continuum* che dalla rappresentanza esprime in parlamento una maggioranza capace di formulare un indirizzo politico generale, la cui attuazione

²⁵¹ Cfr. A. BARBERA, *Una risposta alla crisi del sistema politico: uninominale a doppio turno ed elezione diretta del capo dello Stato?*, in Quad. Cost., 2/2013, pp. 249-270; ivi, C. FUSARO, *Il governo parlamentare e le sue leggi incomprese: gli errori dei costituenti e l’incapacità di rimediare*, pp. 271-286; cfr. anche A. MORRONE, *Il presidente della Repubblica in trasformazione*, pp. 287-316.

sia demandata alla compagine di governo, in un contesto di plausibile omogeneità di indirizzo politico generale fra maggioranza e governo.

Come è evidente, la qualità ed il rendimento atteso di un tale modello sono fortemente condizionati dalla capacità del sistema elettorale adottato di equilibrare rappresentanza e stabilità, entro un quadro di relativo contenimento della frammentazione partitica.

In coerenza con questa ricostruzione, appare fisiologico ciò che in un sistema diverso apparirebbe anomalo, ossia che in presenza manifesta di nuovi indirizzi della maggioranza o al formarsi di una diversa maggioranza esplicita, il sistema parlamentare dispone di un potere neutro sul quale far perno per ristabilire condizioni ordinarie di funzionamento, mediante la formazione di un nuovo governo, disponendo pur sempre dell'alternativo potere di scioglimento (formalmente e non casualmente duale).

A questo impianto flessibile e adattabile è possibile apportare modifiche in chiave di **“razionalizzazione”**, **ad esempio** assegnando alla sola Camera dei Deputati la fonte della fiducia/sfiducia parlamentare, anche nella variante della sfiducia costruttiva, come istituto avanzato di stabilizzazione degli indirizzi politici emersi dal voto o come modalità idonea a recepire i diversi orientamenti affermatasi nel corpo elettorale rappresentato in parlamento, senza la necessità del ricorso al voto.

Dotare lo strumento della sfiducia costruttiva, peraltro verso, di un *quorum strutturale* ragionevolmente posto al livello della maggioranza assoluta, produce oggettivamente l'effetto di rafforzare il vincolo fiduciario con la maggioranza Parlamentare, con funzioni di deterrenza.

A completamento di questa razionalizzazione del modello concorrerebbe la ridefinizione delle attribuzioni del governo in parlamento, con specifico riferimento al tema del procedimento legislativo, dal punto di vista della certezza e della rapidità delle decisioni formate su contenuti definiti, mediante la esplicita assegnazione al Governo idonei poteri nell'ambito del procedimento legislativo capaci di garantire tempi certi per le deliberazioni parlamentari, almeno quanto ai contenuti più rilevanti per l'attuazione del programma, in una con un adeguato rafforzamento della posizione di primazia rivestita dal Presidente del Consiglio nell'ambito del Governo.

Prende così forma, nei lavori della Commissione, l'essenza di una *“forma di governo parlamentare del Primo Ministro”*, destinata a poggiare su una legge elettorale capace di produrre il risultato contestuale dell'indicazione del Presidente del Consiglio e della **maggioranza parlamentare corrispondente, destinati ad operare in condizioni di relativa stabilità non solo per la omogeneità politica della appartenenza, ma soprattutto per il concorso in ogni caso richiesto alla stessa legge elettorale, a prefigurare – comunque – un esito maggioritario.**

In una formulazione sintetica che la cultura giuridica ha in qualche modo sedimentato anche col riferimento a una modellistica sostanzialmente estranea alla tradizione storica e ordinamentale, i punti cardine del modello che sembra emergere dai lavori della commissione sotto l'etichetta di *“governo del Primo Ministro”* possono essere sostanzialmente sintetizzati a partire dal vincolo espresso che lega la nomina del Primo Ministro agli esiti del voto per la Camera dei Deputati, secondo un meccanismo – già operante facoltativamente quanto al profilo strettamente elettorale – per il quale il Presidente della Repubblica nomina Primo Ministro la persona candidata a tal ruolo (sin dalla indicazione sulla scheda elettorale) dalle forze politiche prevalenti, sulla base dei risultati elettorali; il Primo Ministro, così nominato, espone alla Camera il proprio programma e chiede una fiducia iniziale da misurarsi con voto per appello nominale. Ottenuta la fiducia, il Primo Ministro propone la nomina (e la revoca) dei Ministri al Capo dello Stato.

Il rapporto fiduciario iniziato col voto sul programma può essere interrotto: o da una mozione di sfiducia costruttiva (con quorum alti per la proposizione e per l'approvazione, da cui sia desumibile l'equivalenza ad un nuovo voto di fiducia, per cui il quorum è fissato alla maggioranza assoluta degli aventi diritto); oppure nel caso di scioglimento della camera dei Deputati, che può essere richiesto dal Primo Ministro oppure maturare all'esito negativo di una questione di fiducia.

Con particolare riferimento al potere di scioglimento, occorre meglio definire la scelta tra soluzioni variabili nella regolazione del rapporto con l'istituto della sfiducia costruttiva, potendosi in astratto prefigurare opzioni che consentano al Primo Ministro di bloccare la sfiducia costruttiva con la richiesta di scioglimento, o all'inverso, che quest'ultima sia preclusa dalla prima

Infine, a garanzia di un effettivo rafforzamento del Primo Ministro, nel ruolo di titolare dell'indirizzo politico del governo, in chiave monocratica, dunque, è prefigurata la facoltà di chiedere il voto a data fissa dei disegni di legge del governo.

In stretta connessione materiale (e problematica) con le linee sopra richiamate, la Commissione affronta il tema della legge elettorale meglio utilizzabile, nella prospettiva di favorire la stabilità del sistema decisionale, nel tentativo di coniugare rappresentanza entro una limitazione della frammentazione partitica, ma nella consapevolezza, comunque, che la crisi della forma partito sul versante della legittimazione ancorata al consenso rappresenti pur sempre soltanto una parte del problema più generale del modo in cui si realizza la partecipazione organizzata alle decisioni²⁵².

La riflessione della Commissione è – in ogni caso – ancorata al criterio finalistico di individuare un equilibrio tra rappresentanza e stabilità, o, più correttamente, di individuare il tipo di rappresentanza in funzione della necessaria stabilità²⁵³. I cardini del dibattito ruotano in tal modo intorno alle varie esperienze dell'ultimo ventennio, in cui il rendimento delle leggi elettorali mostra una certa attitudine a produrre coalizioni vincenti ma instabili. Su questa base, si passano in rassegna le alternative esistenti per favorire una coerente definizione del *continuum* tra voto, rappresentanza parlamentare, maggioranza, governo (stabile)²⁵⁴, e invariabilmente, la Commissione sviluppa le

²⁵² In tal senso, testualmente: “Le proposte non possono prescindere dal fatto che ormai gli elettori, da ben venti anni e sei turni elettorali (1994, 1996, 2001, 2006, 2008, 2013), nel momento in cui votano, conoscono il nome dei candidati alla presidenza del Consiglio dei Ministri, come peraltro accade in tutte le democrazie parlamentari. **Il voto per la coalizione o per il partito costituisce pertanto anche una indicazione politicamente vincolante relativa al candidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.** Questo effetto è stato prodotto dalla prassi, assunta da quasi tutti i partiti, di porre il nome del proprio candidato alla Presidenza del Consiglio sul simbolo elettorale, ma è ormai indipendente da questa particolarità: infatti anche le coalizioni che hanno rinunciato a indicare sulla scheda il nome del loro candidato alla presidenza del Consiglio sono solite indicare con chiarezza quel nome agli elettori e ai mezzi di comunicazione. D'altra parte, le più recenti sfide elettorali hanno coinvolto direttamente e senza infingimenti i due candidati alla guida del Governo. Sino ad oggi, al momento del conferimento dell'incarico per la formazione dell'Esecutivo, dopo le elezioni, i Presidenti della Repubblica non si sono discostati dalla designazione di colui che la coalizione vincente aveva indicato come candidato. La chiarezza sull'identità dei candidati alla guida del Governo non equivale necessariamente ad una semplificazione personalistica della competizione politica. La personalità del candidato alla guida del Governo è importante in una fase storica nella quale la globalizzazione dell'economia e della finanza, insieme alla moltiplicazione dei centri decisionali e dei livelli di governo, ha accentuato fortemente la variabilità dei fattori che determinano le scelte politiche. Ha assunto maggiore risalto la personalità dei candidati. **Il rischio di un eccesso di personalizzazione della politica e di curvature autoritarie non si corre quando i candidati sono sostenuti da forze politiche organizzate che hanno un loro radicamento nel Paese, quando il Parlamento è autorevole e quando le regole istituzionali sono inserite in un disegno complesso, caratterizzato dall'intreccio di molteplici pesi e contrappesi.** Le riforme della politica da prendere in considerazione (tutte attuabili attraverso leggi ordinarie) riguardano il funzionamento dei partiti (al fine di garantire al loro interno il rispetto del metodo democratico), il finanziamento della politica, le attività di lobby, la comunicazione politica, il voto di scambio e i reati elettorali, la selezione dei candidati, in definitiva, tutta la legislazione di contorno della materia elettorale. Pari rilievo ha la riforma dei Regolamenti parlamentari per i quali la Commissione non ha competenza a intervenire, ma che rivestono una importanza decisiva per il buon funzionamento delle Assemblee parlamentari. Queste misure dovrebbero essere accompagnate da comportamenti dei dirigenti politici ispirati a etiche pubbliche e private idonee a far acquisire ai partiti la fiducia dei cittadini”. M. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUOTOLO, Aggiornamenti sulle riforme costituzionali (1998-2008), Giappichelli, 2008

²⁵³ R. BIN, *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in Quad. Cost., 2/2013, pp. 317-328.

²⁵⁴ Testualmente: “La Commissione unanime propone di superare nettamente il principio di cooptazione che oggi governa la selezione dei nostri parlamentari e di restituire ai cittadini la possibilità di scegliere i propri rappresentanti. Sono state esaminate, in astratto, diverse possibilità: a) Il collegio uninominale, che consente agli elettori di conoscere preventivamente le qualità e le caratteristiche dei diversi candidati, ripristinando un rapporto effettivo tra i

proprie proposte riconducendole al parametro della centralità dell'obiettivo sistemico, che si fa consistere nella *“necessità di favorire la costruzione di una maggioranza attraverso il voto” come condizione fondante per “governi stabili”*.

In relazione a siffatto obiettivo - che ha, a ben vedere, un contenuto squisitamente politico – si offrono strumenti idonei a comprimere la frammentazione partitica, mediante l'impiego di un sistema di soglie di sbarramento per le coalizioni ed entro le coalizioni, ponendo con ciò le basi strutturali per esiti comunque maggioritari, poi amplificati da ulteriori accorgimenti, coordinati alla più esplicita e stabile formazione di una maggioranza di governo.

E' evidente che i caratteri propri del sistema elettorale possano essere nel dettaglio definiti in relazione alla specifica forma di governo, ragion per cui diviene dirimente l'alternativa tra imputazione diretta al corpo elettorale della scelta del governo, e la definizione di una maggioranza affidata alla tradizione del regime parlamentare in cui la formazione delle maggioranze dipende dalle intese tra i partiti presenti in Parlamento.

In questo senso, per un modello semipresidenzialista appare più adeguato un sistema elettorale a doppio turno di collegio (con ballottaggio), mentre un sistema parlamentare razionalizzato (governo parlamentare del primo ministro) appare compatibile con un più ampio ventaglio di opzioni (non escluso il sistema maggioritario a doppio turno di collegio).

In particolare, in questa ultima ipotesi, il sistema elettorale migliore appare essere *“quello proporzionale con clausola di sbarramento rigorosamente selettiva (5%), con premio di maggioranza che porti al 55% dei seggi il partito o la coalizione vincente che abbia superato una determinata soglia”*²⁵⁵.

Assegnando i profili sopra richiamati al tema della stabilizzazione, per quanto qui rileva, appare opportuno, da ultimo, un cenno al profilo funzionale dell'assetto prefigurato, relativo alla dotazione di attribuzioni ritenute necessarie al governo per sostanziare il profilo della efficienza decisionale.

A parte il profilo delle diverse tipologie di leggi in ordine alle quali si disegna – tra l'altro - una articolata collocazione del potere di iniziativa e di votazione finale, si può rilevare che per il cuore del processo legislativo – rappresentato dalle leggi ordinarie dalle leggi c.d. organiche, cioè di diretta attuazione della Costituzione - l'iniziativa legislativa e il voto finale sono allocate univocamente presso la Camera dei Deputati, nella qualità di titolare del rapporto fiduciario.

A questa impostazione, che colloca la lettura della forza del governo entro il rapporto con la propria maggioranza, la Commissione associa **il problema di procedure abbreviate, entro le quali predisporre una strumentazione capace di assegnare al governo la piena disponibilità – il controllo – dei tempi (brevi e certi) per le deliberazioni del Parlamento su questioni particolarmente urgenti, nel tentativo di arginare la già segnalata degenerazione dell'uso combinato di decreto legge-maxiemendamento-questione di fiducia**. L'espedito dell'adozione del sistema di voto a data fissa su testo non emendabile intende rispondere a questa degenerazione, con l'effetto, però, di sbilanciare a favore dell'esecutivo il controllo dello svolgimento del

parlamentari ed i cittadini che li hanno eletti. b) Il collegio plurinominali di dimensioni ridotte nel quale venga eletto un numero ristretto di Deputati. c) La circoscrizione, nel senso proprio della legge elettorale in vigore sino al 1994. d) Il sistema proporzionale fondato su circoscrizioni ampie e voto di preferenza”.

²⁵⁵ Testualmente: “Ai fini del raggiungimento della soglia utile per conseguire il premio di maggioranza non dovrebbero essere computati i voti presi dalle forze facenti parte della coalizione che non abbiano superato il 5%. Infatti, se si governa in forza dei seggi ottenuti, sarebbe coerente considerare come voti utili solo quelli che hanno conquistato seggi; occorrerebbe inoltre disincentivare la formazione di coalizioni fortemente eterogenee, utili per vincere ma inadatte

a governare. In pratica, il primo voto aprirebbe la competizione anche interna ai partiti, regolarizzandola e rendendola trasparente. Il turno di ballottaggio, eventuale, avrebbe il pregio di riunificare tutte le componenti dei partiti o delle coalizioni che concorrono per la conquista del premio di maggioranza, attorno ad una unica proposta politica e ad una sola candidatura. Dovrebbe peraltro essere previsto che le coalizioni non si modifichino tra primo e secondo turno.

procedimento legislativo, in una forma che sostanzialmente per arginare una degenerazione di fatto la generalizza e la istituzionalizza.

Va rilevato, poi, quanto alla allocazione della titolarità relativa alla attivazione della descritta facoltà, che essa sia proponibile da parte del Presidente del Consiglio, *previa delibera del Consiglio dei Ministri*, chiamando al rispetto del vincolo fiduciario la propria maggioranza, esattamente come accade nella descritta prassi degenerativa, sulla base del pronunciamento collegiale dell'organo di governo. Al governo è inoltre assegnata la facoltà di richiedere che un proprio disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera, per ottenere un voto finale entro un termine determinato²⁵⁶.

Il lavoro della Commissione dei Saggi: elementi per una critica

Siffatta ipotesi di assetto si ritiene possa coniugare in termini equilibrati il sistema politico con la stabilità istituzionale, nel rispetto, peraltro, delle prerogative presidenziali nel ruolo di garanzia, ma ancora non chiarisce come dovrebbe essere conseguita la stabilità del versante politico, o, meglio, come dovrebbe essere configurato il sistema partitico per supportare un tale assetto, che è un problema diverso da quello che un sistema elettorale è in grado di risolvere, poiché rovescia i termini della osservazione.

Più precisamente, va rilevato che secondo la sequenza sistematica del lavoro svolto dalla Commissione, essa parte dall'obiettivo della stabilità ed efficienza delle istituzioni e ne declina le condizioni "calandole" sul sistema istituzionale, prima, e politico, poi, giungendo ad ammettere, in definitiva, che la soluzione si annida in parte preponderante non "dentro" il disegno formale della forma di governo, ma al livello del sistema politico, ossia del sistema dei partiti e, in ultima analisi, della "forma partito". A questo livello, diviene più chiaro come le scelte alternative disponibili in relazione ad un dato sistema elettorale siano esse stesse il prodotto di una scelta politica, compiuta sulla base della valutazione del modo in cui la domanda sociale si forma, viene sintetizzata, viene selezionata in base alla forza, ossia al consenso, e quindi "ammessa" nei centri decisionali.

Questo rilievo consente altre due osservazioni.

In primo luogo, se la sequenza è correttamente ricostruita, va reso esplicito il dato per il quale la Commissione imposta metodologicamente il proprio lavoro in base ad una visione verticale che dall'alto delle istituzioni proietta soluzioni sulla società, nell'intento di uniformare la seconda alle prime. Anche questo appare il prodotto di una scelta, che non è l'unica possibile, poiché nulla vieta di affrontare il problema secondo una sequenza opposta, che parte dalle soluzioni più adeguata al problema di come tutte le istanze sociali debbano essere rappresentate nelle istituzioni, entro le quali, in un secondo momento, si definiscano le condizioni per decisioni stabili e razionali.

In sostanza, se si assumesse rigorosamente la distinzione tra rappresentanza e decisione, è ragionevole attendersi un sistema istituzionale che non richieda particolari interventi di

²⁵⁶ Decorso il termine, senza che la Camera abbia proceduto al voto finale, il testo della proposta di legge presentato o accolto dal Governo e suddiviso in articoli è sottoposto alla votazione finale senza modifiche. Si procede alla sola votazione finale e non degli articoli perché si vota la proposta del Governo. La richiesta iniziale del Governo non attiva automaticamente la procedura speciale, ma è necessario un voto dell'Assemblea. La richiesta può essere avanzata per un numero di disegni di legge determinato dal Regolamento della Camera dei deputati. Testualmente: "*In sintesi, la Camera dei Deputati procederebbe al voto a data fissa per un numero limitato di provvedimenti ritenuti prioritari dal Consiglio dei Ministri secondo la seguente disciplina: il procedimento legislativo comincia dalla Camera, visto che l'istituto prevede la possibilità che il governo presenti un proprio testo e chiedi alla propria maggioranza di sostenere la richiesta di procedura speciale; la Camera dei Deputati delibera sulla richiesta del Presidente del Consiglio entro tre giorni dalla sua presentazione; la data richiesta deve in ogni caso garantire un'adeguata istruttoria parlamentare; se la Camera approva, il Presidente contingente i tempi affinché il voto finale avvenga entro il termine, tenuto conto anche dell'eventuale richiamo da parte del Senato e del voto successivo della Camera; i tempi per il richiamo e la deliberazione del Senato sono ridotti alla metà; scaduto inutilmente il termine, il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere che la Camera deliberi (con unico voto) sulla proposta di legge presentata dal Governo, suddivisa in articoli, eventualmente con le modifiche approvate nel frattempo dalla Camera (se condivise dal Governo)*"

manutenzione, poiché deriverebbe la propria legittimazione dal consenso organizzato promanante dal sistema politico. Con la conseguenza che l'ipotesi di una crisi di governo rappresenta fisiologicamente il punto in cui gli indirizzi politici riorganizzano per coagularsi in una nuova compagine governativa con una più o meno nuova maggioranza, oppure richiedano un riallineamento più profondo, che si realizza col ricorso al voto.

Per altra via si giunge così al punto nodale, che è quello, in definitiva, delle modalità organizzate di sintesi della domanda sociale, che a stretto rigore non attiene all'ambito di scelte "istituzionali", poiché esse si formano in base al principio strutturale dell'autonomia sociale e ogni tentativo di imbrigliare questa dimensione dell'autonomia offre la sponda a tentativi più o meno espliciti di "statizzare" la società, con implicazioni evidenti in tema di declinazione del rapporto tra democrazia formale e democrazia sociale.

La seconda osservazione possibile è relativa alla funzione sistemica della forma partito e alla definizione della "forma" medesima.

Posto che nessun componente della Commissione propende per (o immagina) una democrazia funzionante senza un sistema politico basato sui partiti (che peraltro appare difficilmente configurabile, per il semplice motivo che la storia non fa salti), il tema del modello di partito appare la dimensione decisiva per prendere una posizione compiuta e non può essere affidato allo specialismo degli studi politologici o sociologici, poiché non è irrilevante per l'ordinamento l'inverarsi di una forma piuttosto che un'altra. Così, si giunge al quel che appare il cuore del problema istituzionale e che può essere sintetizzato in riferimento all'orizzonte programmatico di ciascun partito socialmente radicato e alle regole organizzative mediante le quali ciascun soggetto politico coniuga la definizione della domanda sociale relativa agli interessi di riferimento che si ritiene di rappresentare con la partecipazione organizzata "interna" all'organizzazione.

L'una e l'altra dimensione non possono essere sottratte alla analisi per la natura stessa dell'impianto costituzionale, che fa perno non solo sull'articolo 49, ma si innerva capillarmente in tutta l'organicità della Costituzione, per poter questa essere definita intorno alle finalità emancipatorie in relazione alle quali si predispongono strumenti di trasformazione dei rapporti sociali, economici, istituzionali e politici.

Quel che si può desumere da queste osservazioni potrebbe sintetizzarsi, con una certa approssimazione, in questo modo: l'esigenza di razionalizzare e stabilizzare l'assetto del governo viene impostato dall'alto, secondo un approccio tecnico-giuridico, il cui esito potrebbe consistere in una statalizzazione della dimensione politica e sociale. Essa rappresenta il modo in cui una classe politica in crisi di legittimazione cerca una base di consenso per poter meglio "governare" dall'alto le dinamiche sociali ed economiche, a ciò pressata dall'amplificarsi di una crisi economica generale e globale, che trova (attualmente) fuori dal possibile dominio politico alcune delle variabili causali. Con questo approccio, l'esito conseguibile è la individuazione di siffatti ricercati meccanismi di stabilizzazione, ma al rischio di sacrificare significativamente la dimensione della rappresentanza. Inoltre, la stessa rappresentanza – per quel che ne rimane – è affidata a selezioni quantitative, sul piano delle regole elettorali piegate all'efficienza delle decisioni (sbarramenti o collegi uninominali, comunque da approcci maggioritari); e qualitative, sul piano della riferibilità degli orizzonti programmatici dei partiti alle finalità emancipatorie della Costituzione vigente, donde si dovrebbe registrare accanto al venir meno dei tradizionali partiti dell'arco costituzionale - spazzati via non tanto dalla corruzione quanto dall'essere espressione essi stessi del processo fondante l'ordinamento democratico, ritenuto non più riconducibile alle esigenze di modernizzazione neoliberale delle istituzioni e della società – il sorgere di formazioni politiche per le quali nessun diretto riferimento costituzionale appare verosimilmente fondato.

Con l'ulteriore irrisolvibile contraddizione per la quale una vasta operazione di riforma Costituzionale è autoassunta da forze politiche estranee all'impianto costituzionale; contraddizione che si può risolvere ammettendo che un nuovo ordinamento è in fieri, ma non riesce ancora ad affermarsi, se non tentando ripetutamente di violare le regole stesse della riforma, con esiti desiderati, però, che possono essere anche distanti da quelli materialmente riproducibili, nel

concreto svolgersi della dialettica sociale e politica – non controllabile -, in presenza di una disomogeneità sociale che lascia aperto l’orizzonte emancipatorio e quindi la radicalità dei contrasti possibili, ma in assenza delle grandi forze popolari del tipo di quelle che nell’immediato dopoguerra si assumono i ruolo di soggetto radicato contro ogni forma di involuzione autoritaria.

Cap IV - Alle soglie di un inconsapevole (?) ritorno al passato (ovvero: al miglior servizio del dominio dell’economia e contro la rappresentanza e l’emancipazione dei ceti subalterni)

1. *Il “rendimento” della forma di governo parlamentare entro il “rendimento” della Costituzione vigente: i parametri rilevanti*
2. *Le ragioni delle riforme “difficili”*
3. *Sistema politico e dimensione multilivello*
4. *Ritorno al punto di partenza: alla ricerca della “stabilità”*
5. *Stabilità e “fiducia”: i molti modi di funzionare e le ambiguità dei modelli neoparlamentari*
6. *Assonanze (molte) e dissonanze (poche) con una storia nota: forme neoparlamentari e forme di governo precostituzionali*
7. *La posta in gioco*
8. *Il concetto di costituzione e la sua rilevanza per la forma di governo*
9. *Dove si annida il rischio di involuzione autoritaria*

1. *Il “rendimento” della forma di governo parlamentare entro il “rendimento” della Costituzione vigente: i parametri rilevanti*

Il percorso analitico-sistematico compiuto consente di focalizzare le precondizioni richieste per una consapevole azione di riforma dell’assetto costituzionale, agevolmente identificabili e nella chiarezza ed organicità degli obiettivi che si intendono perseguire; e nel peso del contesto storico (culturale e sociale) in cui le forze riformatrici sono destinate ad operare.

A monte di queste determinanti, vi deve essere l’esplicitazione delle ragioni che inducono a ritenere non procrastinabili interventi di riforma e occorre allora il rinvio almeno a tre dimensioni: in primo luogo, vi deve essere una valutazione sul rendimento storico della Costituzione vigente; in secondo luogo, occorre esplicitare a quale analisi di contesto si faccia riferimento per evidenziare i limiti del suddetto rendimento; in terzo luogo, occorre dare il dovuto rilievo al processo di integrazione europea.

Sul primo versante, si è accennato nel corso del lavoro come un giudizio sul rendimento complessivo della Carta sia suscettibile di essere valutato secondo due visioni contrapposte, per la prima delle quali la Costituzione *“non avrebbe mai guidato né effettivamente orientato lo sviluppo della società e del sistema politico italiano. Il modello sarebbe stato cioè continuamente tradito dalla prassi, con la sovrapposizione di uno <<stato dei partiti>> allo <<stato costituzionale>> e di una <<democrazia bloccata>> ad una <<democrazia compiuta>> tracciata nel modello costituzionale. ... la causa fondamentale dell’insuccesso del modello andrebbe, dunque, ricercata nel prevalere dei fattori della disomogeneità su quelli della democrazia, cioè nel prolungarsi di quella <<conventio ad escludendum>> che aveva proiettato nel funzionamento dei congegni costituzionali connessi al governo parlamentare le stigmate originarie della disomogeneità politica. Dal carattere <<bloccato>> della democrazia sarebbero poi derivate, secondo questa tesi, quelle patologie – come l’occupazione del potere, il consociativismo, la corruzione – che avrebbero gradualmente condotto alla decomposizione del sistema dei partiti e alla crisi degli anni ’90”*. A questa visione pessimistica, se ne potrebbe opporre una ottimistica, per la quale *“questa Costituzione ... avrebbe invece realizzato progressivamente i suoi obiettivi storici, perché avrebbe consentito la convivenza ed il dialogo tra forze radicalmente contrapposte e favorito lo sviluppo di una prassi delle libertà, radicando gradualmente nella coscienza collettiva i valori costituzionali. La Costituzione avrebbe, cioè, storicamente operato nel senso voluto dai costituenti, come strumento di aggregazione e veicolo in grado di consentire l’evoluzione del sistema verso l’omogeneità”*²⁵⁷. Ciò che manca in questa sintesi è la centralità – obliterata – della questione sociale, nelle condizioni in cui essa si pone all’indomani del secondo dopoguerra, per far premio della dimensione prevalentemente politica dei rapporti di forza, non adeguatamente riferiti alla dinamica dei rapporti sociali ed economici. Seguendo questa impostazione diviene visibile solo in parte l’ampiezza dello scontro avviato sul crinale della attuazione/inattuazione costituzionale, come

²⁵⁷ Cheli, 34-35

criterio (condivisibile) dirimente per la identificazione di fasi distinte della vita repubblicana, da leggersi alla luce della oggettiva attivazione di forze conservatrici contrastate dalle forze della trasformazione sociale.

Sul secondo dei versanti proposti, l'idea è che l'obiettivo costituzionale di preservare l'assetto democratico in presenza di contrasti ideologici irriducibili sia sostanzialmente stato conseguito, producendo un contesto politico fondamentalmente omogeneo anche per il venir meno (dopo l'89) delle basi del contrasto ideologico a livello planetario. Venuta meno la pregiudiziale ideologica, non sono più rilevabili ragioni radicali di disomogeneità sul piano delle dinamiche politiche, in ragione delle quali si è optato per un assetto proporzionale della rappresentanza, anche a scapito di stabilità e governabilità del sistema ed è questa la ragione per la quale alla piena valorizzazione della rappresentanza politica conseguita su base proporzionale è stato sostanzialmente agevole sostituire il principio maggioritario, mediante l'uninominale prima e il premio di maggioranza poi. Ma, ancora una volta, la valutazione di omogeneità non si estende dalla dimensione politica a quella economica e sociale, la sola dove è necessario misurare il rendimento atteso della costituzione, per verificare se la generalizzazione dei modelli di consumo possa realmente assumersi come indice di omogeneità più avanzata, in luogo della qualità dei rapporti sociali fondati sui medesimi rapporti di produzione, dal punto di vista del principio dell'eguaglianza sostanziale nella prospettiva della emancipazione economica sociale e quindi politica dei ceti subalterni, perché esclusi dalle decisioni economiche, sia a livello di singola impresa, sia a livello di poteri pubblici

Sul terzo dei versanti richiamati, va, infine, verificato il modo in cui un processo di integrazione continentale imponga un percorso di aggiustamento economico qualificato come obiettivo di integrazione, degradando il percorso di aggiustamento al rango di variabile dipendente della moneta unica, per realizzare un canale che dal rango europeo consenta al deficit democratico di quel livello di governo di transitare alla dimensione interna, per ottenerne l'allineamento ai canoni delle democrazie politiche occidentali di impianto liberale. Rilevare a suo tempo il deficit democratico delle istituzioni europee è servito ad offrire il destro ad argomentazioni tutte sbilanciate alla ricerca di soluzioni di democratizzazione di esse, ma non ha consentito di sottolineare adeguatamente come quel parametro di forma di governo rifluisca in realtà entro il circuito nazionale ed operi sotto l'egida del principio di prevalenza dell'ordinamento europeo derivato in relazione a quello originario nazionale.

Con una inversione metodologica che esprime tutta la carica ideologica di costruzioni giuridiche organizzate intorno all'idea di processo costituente europeo e di costituzione (economica) europea, si sono sostanzialmente poste le basi per il "rifacimento" della costituzione italiana, secondo i lineamenti offerti del neocostituzionalismo, per precipitare in una delle varianti neoparlamentari della forma di governo ed ottenere, come ultimo passaggio logico e storico ma come obiettivo finale sin dall'inizio, la disarticolazione della forma di stato di democrazia sociale, originalmente fissato nel cuore dell'Europa.

Un governo debole è il riflesso dell'impostazione garantista, espressa in forma proporzionale, in presenza di conflitto ideologico, con ciò che ne consegue in termini di una forte frammentazione nella rappresentanza. Venuto meno il fondamento ideologico del contrasto, il grado di omogeneità politica si alza e consente di riflettere sulle condizioni per il superamento della originaria debolezza del governo, verso l'acquisizione di condizioni istituzionali più favorevoli alla stabilità e alla efficienza delle decisioni. Con questa lettura (cheli, 122) tutta sbilanciata sul piano politicistico, si può affermare che proprio il rendimento netto positivo della Carta ne consente il superamento in quei punti più esposti al conflitto ideologico e agli effetti della disomogeneità, mentre, misurando i rapporti reali tra forze sociali ed economiche si può rilevare la sostanziale incompiutezza del percorso emancipatorio e, per questo ordine di ragioni, l'inesistenza della base sociale della

affermata omogeneità, che è puramente e semplicemente “politica”. Le soluzioni che a livello politico appaiono perciò possibili, non sembrano coerenti con la base dei rapporti sottostanti, proprio perché nel frattempo – mediante la ridefinizione delle regole della rappresentanza – si adottano tecniche più o meno lontane dal proporzionale con risvolti maggioritari più o meno incisivi, ma tutti accomunati dall’aver disarticolato l’assetto degli interessi sociali dalla loro rappresentanza, per generare una rappresentanza eterogenea in ciascun contenitore forma-partito, nella versione leggera che da quel momento in poi sembra affermarsi.

Se da un lato, dunque, sembra non ricevibile che le esigenze di riforma emergano da una insufficienza degli assetti originariamente presenti nella Carta del ’47, vanno rilevati tutti i limiti di argomentazioni che fanno seguire la necessità di revisioni costituzionali proprio al successo e al rendimento positivo della Carta stessa. È questo un parametro condivisibile, a condizione che il suo contenuto non sia quello derivabile del mero livello dei rapporti politici, ma si estenda – ed anzi, inizi – dai rapporti reali nella società in relazione alla dislocazione del potere sociale.

Ancora una volta, dunque, quella paranza argomentativa non enuclea l’asse analitico rilevante, che si colloca al livello delle esigenze di omologazione che lo spazio economico europeo, sotto le mentite spoglie di una integrazione politica appena accennata in via di principio, impone agli assetti istituzionali di tutte le componenti nazionali, tra le quali le più problematiche sono quelle i cui ordinamenti contengono principi di democrazia sociale, per la pretesa di estendere la sovranità popolare alla determinazione delle decisioni economiche.

Per questo appare riduttivo assegnare alla crisi del sistema politico degli anni novanta la causa della domanda di riforme, poiché collocandosi sul piano dei “comportamenti” radicatisi nel sistema dei partiti, in conseguenza del venir meno della forma-partito come chiave della partecipazione sociale organizzata, in presenza pertanto di un assiduo controllo della base sull’operato della dirigenza e nella determinazione delle linee politiche complessive, non si coglie la dimensione reale dei processi in atto, etichettati sotto l’egida della crisi della morale pubblica.

Se non si chiarisce questo passaggio, l’intero percorso riformatore degli ultimi trent’anni e segnatamente le proposte più recentemente elaborate rischiano di apparire avulse dal contesto di una crisi economica e finanziaria sistemica, mentre ne rappresentano il tratto qualificante.

In altri termini, proprio la pressione del rango europeo per riforme strutturali e costituzionali segna esplicitamente il percorso imposto ad una dirigenza istituzionale e politica nazionale che può unitariamente ed indistinguibilmente essere misurata nella sua capacità di rispondere con aderenza alle linee ricevute e che può al tempo stesso alternarsi al comando degli apparati di governo data la sostanziale irrilevanza delle differenze degli orizzonti valoriali e, più prosaicamente, delle tattiche contabili messe inopinatamente in campo.

2. Le ragioni delle riforme “difficili”

Ma se le condizioni sono quelle ricostruite, per quale ragione le riforme, auspiccate trasversalmente da tutti gli schieramenti politici, non si compiono? Se vi sono condizioni di omogeneità politica, comunque conseguite sulla scia della disarticolazione della rappresentanza a base proporzionale, con una frammentazione e ricomposizione degli interessi in chiave neocorporativa che parrebbe preludere a condizioni favorevoli per una revisione costituzionale, perché questa non trova sbocco?

Non giova in tal senso il vetusto ricorso al paradosso riformatori-riformati, che spiega troppo sul piano sociologico di quanto lascia irrisolto sul piano dell'etica pubblica e, comunque, non centra il tema della qualità degli interessi in campo, tra quelli rappresentati con le varianti maggioritarie. Si sconta, peraltro, l'eterogeneità neocorporativa nella composizione degli attuali contenitori-partito, suscettibile di produrre fenomeni di frammentazione parlamentare secondo lo schema ben noto del trasformismo ottocentesco, cui appare utile rifarsi sul piano del rapporto tra rappresentanza e definizione dei ruoli parlamentari, anche per spiegare come mai non funzioni alcuno dei meccanismi di stabilizzazione frattanto messi in campo.

Ancor più paradossale appare poi il derivare dalla instabilità a base maggioritaria l'esigenza di una più netta definizione maggioritaria della rappresentanza, senza che alcuno ponga in evidenza come le radici della instabilità di qualsiasi maggioranza di governo non si annidi nel residuo di proporzionalismo ancora esistente, bensì nella eterogeneità che proprio i meccanismi maggioritari inducono nelle istituzioni per due ragioni concorrenti: perché in un contesto maggioritario, le estreme sfumano programmi e candidati, orientandosi a intercettare la "pancia" della distribuzione di voto; e perché in un assetto uninominale o maggioritario a liste bloccate, prevale il personalismo del vertice politico su qualsiasi contenuto di programma.

La risposta ai quesiti va ricercata, diversamente, proprio nella crisi di legittimazione della sfera politica che opera sul piano della rappresentanza *a causa* dell'abbandono della proporzionale, capace di riflettere aderentemente la pluralità di tutti gli interessi presenti nella società. In tal senso, proprio in una fase di scomposizione e ricomposizione degli interessi in relazione a processi di riorganizzazione del tessuto economico, renderebbe esplicita la filiera della rappresentanza in ordine alla assunzione di responsabilità di governo.

Su questo piano analitico, la cesura dei referendum elettorali degli anni 91-93, che introducono un sistema maggioritario negli esiti, apre all'impiego di nove categorizzazioni politiche nella analisi istituzionali, per il passaggio dall'arco costituzionale nel quale opera la *conventio ad excludendum*, ad un assetto tendenzialmente bipolare destinato a funzionare (nelle intenzioni di larga parte dei promotori della semplificazione della rappresentanza) secondo lo schema dell'alternanza.

Per effetto della "diretta legittimazione politica" del candidato premier, surrettiziamente introdotta con le nuove norme elettorali, *"I governi così legittimati hanno avuto l'ambizione di costituire, come nei sistemi parlamentari di gabinetto, quel comitato direttivo della maggioranza cui prima accennavo, ma non sempre sono state presenti le condizioni politiche e gli strumenti normativi necessari"*²⁵⁸. I poteri e la posizione del PCdM sono formalmente rimasti quelli del 1948, in condizioni per le quali *"il sistema non è più a tendenza assembleare, ma non può ancora dirsi un governo parlamentare di gabinetto"*²⁵⁹. Per andare in questa direzione, basterebbe modificare i regolamenti parlamentari.

Questo filone analitico propone aggiornamenti costituzionali nella convinzione che i principi costitutivi della "omogeneità politica" di matrice anglosassone siano penetrati a fondo nella società italiana e perciò sia venuta meno larga parte delle ragioni di diffidenza e non-legittimazione reciproca tra schieramenti politici alternativi, essendo peraltro mutato il contesto internazionale per il venir meno delle distinzioni ideologicamente radicate.

Si ritiene, cioè, che una svolta autoritaria non sia possibile e che vi siano le condizioni per rendere più efficiente una democrazia decidente.

Il problema di queste analisi e delle proposte che sono ad esse connesse è che non appare appagante l'analisi delle condizioni di fondo che asseriscono l'omogeneità delle condizioni della struttura politica, estendendone le implicazioni agli assetti sociali e politici, con una operazione intellettuale

²⁵⁸ BARBERA, *Dattiloscritto*, cit., p. 21

²⁵⁹ BARBERA, *ivi*.

che assume come risolte questioni strutturali degli assetti sociali, col risultato di conseguire dall'alto l'esito di una normalizzazione politica capace di estendere i propri effetti stabilizzanti alla dimensione sociale.

Se, diversamente, nel quadro di un approccio sistemico, con un punto di vista rovesciato che parte dalla perdurante disomogeneità sociale, nonostante gli inequivocabili mutamenti culturali, anche desumibili dai modelli prevalenti di consumo standardizzato, si comprende meglio l'impronta neocorporativa cui – oggettivamente – tutte le soluzioni di riforma convergentemente alludono e che non paiono adeguate a risolvere progressivamente la strutturale questione sociale della emancipazione delle classi subalterne.

In sostanza, quel che si propone è che la difficoltà di realizzare una riforma condivisa sta nella crisi di legittimazione della rappresentanza e non in un difetto di stabilità delle decisioni. E ciò, in quanto appare rovesciata l'analisi del rapporto causale tra condizioni dell'assetto politico e condizioni degli assetti economici e sociali, secondo una visione che trasferisce sui rapporti sociali una pretesa omogeneità politica, mentre all'opposto si dovrebbe proiettare negli assetti istituzionali una profonda e persistente disomogeneità sociale.

Da questo punto di vista, pertanto, insistere su forme di razionalizzazione tutte facenti perno e sulla semplificazione del sistema politico e sul rafforzamento dell'esecutivo, ponendo peraltro il primo a condizione-presupposto del secondo, mediante una connessione tanto "artificiale" quanto politico-ideologica, vincola alla riproposizione della ricerca delle ragioni per le quali ad una crisi di sistema si cerca la risposta in riforme costituzionali e tuttavia queste non si concretizzano, si da indurre al dubbio secondo il quale il quesito appaia, in realtà, mal posto e richieda di essere riformulato in termini differenti: non si può affidare alla sola dimensione politica la soluzione di una crisi che è sociale, donde la necessità di ricostruire le connessioni tra sfera politica e sociale che le scelte maggioritarie hanno reciso, per riattivare un circuito di rappresentanza aderente alle attuali dinamiche sociali, nella prospettiva di riattivare la partecipazione organizzata alle decisioni.

Si può dunque convenire con quanti sostengono la necessità di una riforma elettorale di rilevanza costituzionale come premessa a condizioni favorevoli per una ipotesi di riforma, ma non si può accondiscendere alla prevalente opinione imperniata sulla necessità che detta "prima" riforma debba mirare alla (ulteriore) "riduzione" della rappresentanza, per arginare la frammentazione partitica in parlamento, per depotenziare il potere di veto di gruppi marginali, poiché seguendo questa linea per portarla alle estreme conseguenze si giungerebbe a perorare la causa del bipartitismo in luogo del bipolarismo e, in ultima analisi, del *partito unico* in luogo del bipartitismo, come peraltro già prefigurato dalle dottrine politiche, che propugnano sistemi in cui agiscano partiti "a vocazione maggioritaria", che, nel caso di sistemi bipartitici, siano suscettibili di configurarsi come concrete articolazioni distinte ma reciprocamente coesistenti di un unico partito, prodotto da una rappresentanza parziale degli interessi sociali ed economici rilevanti.

3. Sistema politico e dimensione multilivello

Va dato il dovuto rilievo alla osservazione secondo cui, dati gli attuali assetti multilivello, che vedono allocati in sede UE alcuni dei contenuti delle scelte relative ai singoli sistemi, qualunque compagine governativa trova dei vincoli.

Questo assetto multilivello riduce alla marginalità le scelte allocative interne residue e sposta tutta l'attenzione politico-ideologica sulla opzione dentro o fuori UE. In parallelo, poiché il centro decisionale è la UE, chi decide a quel livello è il consesso dei capi degli esecutivi, ciascuno in funzione della propria legittimazione definita della specifica forma di governo.

Nel caso italiano, la forza formale del Presidente opera dal livello UE verso il livello nazionale in misura inversamente proporzionale alla sua forza sostanziale, quando questa è piccola; quando la forza sostanziale nazionale è più solida, la probabilità che essa sia incisiva a livello UE dipende da “coalizioni” tra esecutivi su temi definiti. E la forza politica dell’esecutivo dipende dalla natura della coalizione che lo sostiene: maggiore è l’omogeneità e maggiore la quantità di consenso che lo supporta, maggiore la forza; se invece, alla quantità non si associa la qualità omogenea, il governo è debole.

Per altro verso, un governo “debole” è più remissivo verso UE, ma anche più inaffidabile sotto il profilo della instabilità e della natura delle decisioni; e più è debole, più la sua legittimazione trova in UE una fonte diversa da quella politica nazionale, che deve poi snodarsi in decisioni organiche.

Dal punto di vista della coerenza delle scelte nazionali alle linee UE, il “meglio” è avere un governo politicamente debole ma sostanzialmente stabile: come condizione ideale per far passare il dominio UE nei contenuti delle scelte nazionali, sino al limite della rottura dei vincoli UE. Questo limite quantitativo alle politiche possibili garantisce in ogni momento l’irrelevanza degli orientamenti specifici dei singoli governi.

Dal punto di vista UE ciò che conta è che i conti siano nei parametri: poi se il singolo stato adotta politiche organiche all’assetto delle produttività relative, il suo percorso di aggiustamento sarà più rapido e anche più doloroso socialmente; all’opposto, sarà più lento, meno doloroso, ma con minori probabilità di successo.

In relazione a questo quadro di riferimento, l’assetto costituzionale e la prassi mostrano un presidente i cui poteri decisionali sono proporzionati alle funzioni.

Le istanze di rafforzamento del governo sono state sempre presenti e in quanto ciò è vero, esse furono contrastate in assemblea costituente e nella stessa prospettiva vengono oggi riproposte, al prezzo e con l’obiettivo di far saltare l’intera costituzione democratico sociale, per uniformarla ad ordinamenti liberaldemocratici. Come schema di riforma si utilizza un impianto funzionale che risale alla fase statutaria e addirittura, in alcuni aspetti, al periodo fascista. Si è cercato di mostrare quali siano i contenuti reali delle proposte di revisione costituzionale specificamente sul punto del PDCM; se ne sono evidenziati i presupposti culturali.

L’analisi ha però consentito di evidenziare anche altri elementi. Posto che la pressione per il rafforzamento del premier – come perno ed emblema del rafforzamento del governo – è una costante, nel gioco delle forze politiche, si può rilevare come il vero obiettivo sia il mutamento della forma di governo in quanto tale e per questa via della forma di stato, in adesione organica alla normalizzazione di una costituzione di democrazia-sociale, per trasformarla in una democrazia-liberale. In relazione all’evidenza per cui – nell’assetto costituzionale vigente – il premier ha i poteri che servono in un assetto come questo, è possibile contestare l’affermazione apodittica che esso sia “debole”, osservando come perno del suo rafforzamento sia lo spostamento dell’indirizzo politico generale nell’organo monocratico, per cui a questo obiettivo si spiega la querelle sul potere di revoca, che comunque in parte ha come potere di proposta. Il disegno che emerge è assimilabile a quello del ventennio fascista e può essere considerato come il prodotto delle tensioni del sistema politico, avvinto da una crisi di legittimazione amplificata – non ridotta – con l’adozione del modello maggioritario, nella consapevolezza che il maggioritario è il prodotto di una cultura decisionista e riduzionista. D’altra parte, che il decisionismo non sia comprensibile senza la sua base teorica che il riduzionismo, porta all’effetto per cui chi critica il primo appare come conservatore di un ordinamento inefficiente. D’altra parte, il recupero di efficienza a costituzione invariata potrebbe realizzarsi proprio mediante la rilegittimazione proporzionalistica della rappresentanza politica, nella misura in cui essa supera la contraddizione dell’inoperatività del divieto di mandato imperativo col maggioritario nella forma attuale (porcellum), laddove appare effettivo un mandato imperativo operante dentro i partiti, sempre più informati al criterio gerarchico nella loro organizzazione interna più che a quello democratica (luciani). A voler insistere sul punto, si potrebbe diversamente argomentare che il mandato imperativo dovrebbe essere abolito per altre

ragioni, in modo da garantire il cunctinuum tra corpo elettorale e indirizzo politico. Il problema della efficienza decisionale, peraltro, potrebbe essere risolto non attraverso il monopolio del governo sulla iniziativa legislativa e regolamentare, come pure si prospetta, ma mediante una riforma dei regolamenti parlamentari, donde l'osservazione che le prevalenti proposte di riforma "provano troppo" e con ciò svelano la portata reale degli obiettivi non esplicitati, nel senso che esse rispondono alle esigenze della primazia del mercato e dell'impresa, incompatibile con l'assetto della costituzione vigente che prefigura un potere democratico nell'economia in antitesi a quello di mercato. Si che il fallimento ultratrentennale delle riforme attesta la lungimiranza di una costituzione che nella sua rigidità ha messo sin dall'inizio nel conto la possibilità di una azione "anticostituentasca alla rovescia", o, in altri termini, la possibilità di una classe dirigente complessivamente eversiva dell'ordine democratico. Tuttavia, poiché un diritto non esiste senza un potere che lo fondi e lo sostenga costantemente, la rigidità costituzionale non basta più di fronteggiare le istanze eversive, essendo rimasto l'ultimo baluardo quello del referendum confermativo come nel 2006, che potrebbe non reggere più, di fronte al tentativo plebiscitario di derogare l'art. 138, cioè manomettere il potere di revisione, come proposto dagli specialisti del diritto costituzionale per spiegare come l'attuale costituzionalismo debba fondarsi su diritti-organizzazione minima dello stato-garanzie giurisdizionali, entro i vincoli della sostenibilità finanziaria dei diritti stessi, come prodotto dell'ideologia che sin da Calamandrei sosteneva questa argomentazione, entro il più generale passaggio dal costituzionalismo democratico-sociale al costituzionalismo liberal-democratico, in cui operi una scissione tra diritti civili, economici e sociali dalla sfera politica, unica legittimata. In parallelo, sullo stesso versante si sostiene una fdg neo parlamentare come precipitato di questo approccio culturale, nella apodittica affermazione della inefficienza decisionale a fronte della domanda di governabilità della complessità sociale, prodotta dall'egemonia della cultura del mercato contro la socializzazione dello stato e dell'economia, che trova nella dimensione multilevel e nella sua carenza costitutiva di democrazia, la sponda perfetta per l'opzione a favore di corpi tecnocratici "irresponsabili" verso i centri di potere democraticamente formati in ordine alla rappresentanza. Alla luce di questa linea critica, appare apodittica la affermazione che gli organi rappresentativi sarebbero "per natura" inadeguati ad assumere decisioni economiche, sia perché lenti sia perché privi della competenza tecnica che solo il governo può avere e ciò consente di mostrare, in definitiva, come sia in atto – e non è mai venuta meno – la contrapposizione tra democrazia sociale e forme neocorporative, che propugnano la collaborazione delle classi subalterne, nel superiore interesse della potenza nazionale, come si diceva nel ventennio per sintetizzare l'interesse egemonico del capitale finanziario in formazione in quel momento; oppure, nella formulazione equivalente invalsa - perché ce lo chiede l'europa, come versione aggiornata del domino dell'economia e dei vincoli finanziari, nel momento in cui si struttura l'area geoeconomica europea intorno alla frazione localmente e temporaneamente più forte del capitale mondiale, che è quella tedesca, entro il più generale processo di ridislocazione della divisione mondiale del lavoro che è il cuore della c.d. globalizzazione, contro cui nulla può la globalizzazione dei diritti e l'affastellamento di corti nell'intrecci di reciproci, rapporti al cui studio i costituzionalisti dedicano energie importanti, per segnalare la supposta nascita di un sistema giuridico globale, parallelo alla lex mercatoria universale, ancorato sostanzialmente al principio dell'indennizzo ex post e non al contrario principio per cui il diritto più che rappresentare la sedimentazione giuridica dei rapporti di forza tra classi sociali, entro una determinata forma costituzionale, può funzionare come strumento di controllo delle dinamiche sociali in chiave conservativa, o all'opposto, come strumento di emancipazione sociale se sostenuto adeguatamente dal potere promanante dalla organizzazione di gruppi sociali subalterni, che sono maggioritari ma disorganizzati. Così, la tematica del ruolo del PDCM può essere analizzata in modo da vedere i vari punti di connessione con le problematiche contemporanee di cui il richiesto rafforzamento rappresenta una frazione della risposta complessiva di sistema, messa in campo da forze politiche non più tributarie alla matrice culturale della costituzione ma integralmente assorbite dall'orizzonte liberale dell'alternanza. In questo senso, si può affermare che siano presenti, come le vicende dei

governi tecnici sperimentati nella fasi ricorrenti dell'acuirsi di crisi economiche dimostrano, tutti gli elementi sia di contenuto delle politiche richieste dal capitale finanziario per rilanciare un nuovo ciclo di accumulazione espropriazione; sia le condizioni politiche ed istituzionali per una involuzione neoautoritaria, tecnocratica e corporativa, da svolgersi mediante l'assunzione di consenso passivo, nelle forme del maggioritario. A questo disegno, la legittimazione diretta del presidente del consiglio per via della legge elettorale che incide – vincolandola - sulla nomina presidenziale, (se anche si revisioni il potere presidenziale, che a quel punto sarebbe “obbligato”), in assenza di una riconfigurazione del rapporto di fiducia, sin che essa sia considerata elemento necessario di una forma di governo democratica, appare da sola insufficiente a realizzare l'obiettivo di modernizzazione neoparlamentare. Occorre, ancora, che la fiducia riguardi il solo PDCM, così individuandosi la chiave del suo rafforzamento monocratico la base per una espropriazione in pari misura del potere dei partiti in un contesto di coalizione. Così, si torna al tema della rappresentanza politica, osservandosi che, se con una legge maggioritaria si legittima direttamente anche il presidente del consiglio, vincolando la nomina del presidente della repubblica, quest'ultimo non ha più un potere di nomina ma compie un atto vincolato, in funzione di mera garanzia rispetto agli esiti regolari del procedimento elettorale. E occorre progettare e realizzare la prevalenza di una forma-partito informata strettamente al principio gerarchico in assenza di regole interne democratiche, per poter consentire l'affermarsi di un principio personalistico in un ambito che affida al principio pluralistico la formazione dell'indirizzo politico, in un'area in cui le norme costituzionali hanno invece messo in campo i limiti invalicabili alla concentrazione del potere. A condizioni invariate quanto al rapporto di fiducia, è ancora possibile parlare di un regime democratico parlamentare e farlo saltare ridisegnandolo per il solo PDCM determina una soluzione di continuità istituzionale rispetto alla vigente costituzione. Il potere di revisione non può estendersi in questa direzione e così massicciamente, perché non è così che è stato configurato originariamente e ogni sua differente applicazione configura materialmente una violazione della rigidità costituzionale. In parallelo, è controvertibile l'affermazione per cui la costituzione - prevedendo la coesistenza di collegialità, responsabilità ministeriale e principio monocratico - non predisponga meccanismi per consentire a questi tre principi di armonizzarsi: essi sono il riflesso in parte funzionale di una scelta organizzativa che premia la collegialità su tutto il resto, fermo restando la attribuzione al primo ministro dei poteri strettamente funzionali alla collegialità e ferma restando la responsabilità ministeriale, sul piano amministrativo. In altri termini, la Costituzione ha intenzionalmente voluto un assetto come quello disegnato, in modo che fosse abbastanza flessibile per adattarsi alla variabilità della dialettica politica, ma congeniato in modo tale da non consentire una ipertrofia del principio monocratico, derivante dalla amplificata concentrazione del potere. Tutto il resto, compresa la questione della revoca/dimissione del ministro dissenziente trova altrove le proprie soluzioni e precisamente entro l'ambito della dialettica politica.

Vero rimane che la tendenza a normare tutti gli spazi della fdg sia il prodotto di un diffuso e persistente conflitto che investe la interpretazione di tutte le regole del gioco da parte dei soggetti politici, che deriva a sua volta da una sostanziale delegittimazione reciproca, laddove, come in GB, la consuetudine e la prassi e le convenzioni regolano il funzionamento delle istituzioni senza bisogno di diritto scritto, e ciò per due motivi: perché le regole sono sedimentate, certo, ma anche perché quel sistema politico ha realizzato l'autonomia della democrazia politica da quella economica e sociale, conseguendo una sostanziale omogeneità del ceto politico in un sistema maggioritario in cui – per definizione - non trovano rappresentanza i ceti subalterni; quella forma di governo è tenuta in pugno dal sistema elettorale che le forze socialmente egemoni hanno imposto in assenza di una costituzione di democrazia sociale, poiché infatti si tratta di democrazia liberale.

4. Ritorno al punto di partenza: alla ricerca della “stabilità”

In termini di sintesi, il tema che si è cercato di sviluppare nel presente lavoro potrebbe essere posto, con una inversione logica utile sul piano descrittivo, in questi termini: quale tipo di problema l'ordinamento risolve con una risposta che punta sistematicamente al rafforzamento materiale e formale dell'organo di vertice dell'esecutivo.

Risalendo dalla risposta al quesito, il primo livello di argomentazioni si incentra sulla affermata esigenza di "stabilità" degli esecutivi, nel presupposto - storicamente opinabile - che la stabilità - assunta quale valore in sé - debba essere ricercata con riferimento alla composizione della compagine di governo e non, invece, come appare più coerente all'attuale impianto costituzionale - seguendo la traiettoria dei processi e non la contingenza dei problemi e delle singole soluzioni - focalizzando, pertanto, l'attenzione sul "blocco" politico e sociale cui gli interessi a vario grado di strutturazione ed organizzazione fanno riferimento.

La stabilità dell'esecutivo è funzionale al miglioramento dell'efficienza del sistema istituzionale nel dare risposte rapide e socialmente accettabili - capaci, cioè di tenersi in equilibrio con il consenso necessario alla legittimazione democratica delle istituzioni -, in un contesto sociale ad alto grado di frammentazione degli interessi (dinamicamente in contrasto e alla ricerca costante di una continua ricomposizione).

Stabilità come condizione (necessaria ma non sufficiente) per l'efficienza delle risposte alle domande rivenienti dal contrasto sociale, che si associa, negli apparati argomentativi prevalenti, alla constatazione della difficoltà dei sistemi democratici di soddisfare tutte le domande sociali, donde la necessità di selezionare e amministrare interessi minoritari, destinati a tenere in equilibrio il circuito del consenso, pur in condizioni di minoranza di rappresentatività, mediante accordi finalizzati a trasferire i costi delle scelte pubbliche - relative alla divisione del lavoro sociale e della ricchezza sociale - sui gruppi non partecipanti agli accordi di tipo neo corporativo.

La sequenza che parte dalla esigenza di modernizzazione delle istituzioni, posta consapevolmente dalle forze politiche e sociali che hanno adottato la strategia delle riforme almeno a partire dagli anni settanta, all'indomani degli insuccessi raccolti nel tentativo di arginare la democratizzazione dello stato e di indirizzare - con gli strumenti della lotta politica - la normalizzazione del caso italiano; attraverso i tentativi di operare riforme più o meno complessive della varie Bicamerali, sino al recente fallimento della riforma della seconda parte della costituzione, bocciata dal referendum popolare del 2006; evidenzia come la tenuta inerziale (resistenza) della costituzione formale sia maggiore della capacità attuale degli interessi prevalenti di ottenerne le modifiche formali ritenute più organiche alle esigenze dei gruppi sociali dominanti in questa fase.

Ed evidenzia, al tempo stesso, tutta la portata ideologica dell'uso del concetto di 'costituzione materiale', per veicolare nelle istituzioni come nel senso comune valori e regole in forte antitesi con i principi democratici dell'assetto formalmente vigente.

Al tempo stesso, la costituzione formale ha mostrato, per l'assetto "a maglie larghe" voluto dall'accordo costituente, anche una capacità di tenuta e di autointegrazione, proprio in relazione alla fase di maturità di un sistema politico molto articolato e polarizzato intorno a visioni diverse dell'organizzazione dell'economia e della società, nella misura in cui la legittimazione delle istituzioni si fonda sulla partecipazione organizzata di aree crescenti della struttura sociale, in precedenza estromesse, estranee o passive.

Rilevare come, in forme aggiornate alle contingenti esigenze di rendere sempre più organiche le decisioni pubbliche agli interessi economici più organizzati e prevalenti di volta in volta, ciò che oggi si conviene di indicare nella sintesi della "presidenzializzazione" del Governo sia una "costante" nel passaggio dall'ordinamento a base statutaria all'ordinamento a base costituzionale; e come questo "processo" appaia ineludibile anche agli occhi degli osservatori più accorti, sulla scia di analisi di tipo comparatistico, che hanno l'indubbio pregio di mostrare le analogie nella qualità della risposta dei sistemi occidentali alle pressioni emergenti sia dalle società democratiche, sia dagli assetti a più recente apertura democratica; e ancora, come le argomentazioni utilizzate nel primo come nel secondo livello argomentativo siano in qualche modo ambigue quando poste di fronte alla qualità della legittimazione democratica delle soluzioni specificamente adottate, perché

non esplicitano sino in fondo che l'efficienza richiesta al sistema delle decisioni pubbliche, cui la verticalizzazione degli esecutivi è strumentale, rappresenta una esigenza vitale per l'attuale e prevalente organizzazione economica su scala planetaria; tutto ciò consente, sostanzialmente e a prescindere dall'orientamento ideologico e metodologico accolto in ogni analisi, di disporre di un sistema più completo di variabili analitiche di cui occorre seguire gli andamenti.

5. Stabilità e "fiducia": i molti modi di funzionare e le ambiguità dei modelli neoparlamentari

Vi è poi da rilevare un'ulteriore dimensione critica. Il tema della "stabilità" dell'esecutivo sembra svolgersi su un secondo piano, oltre quello epifenomenicamente politico della composizione (stabile) delle compagini di governo, che opererebbe in funzione dell'assetto del sistema politico come risultante dagli interventi in tema di rappresentanza. Ed il piano cui si riferisce è di rango "strutturale", se si evidenzia come la stabilità sia comunque riconducibile alla "fiducia", nelle cui dinamiche relazionali il centro di imputazione prevalente è il Parlamento: sia in quanto fonte originaria dell'indirizzo politico generale, che emerge dal confronto tra le parti politiche indipendentemente dalla loro collocazione nella dialettica tra maggioranze e minoranze; sia in quanto titolare del potere di concedere la fiducia e di attivare mozioni di sfiducia.

Ogni proposta che miri alla stabilità, qualunque sia il percorso politico che compie, intercetta sempre questo profilo strutturale. E il problema, da questo angolo di osservazione, non è risolvibile dentro l'attuale conformazione del rapporto di fiducia, indipendentemente dall'assetto del sistema politico.

Per questo ordine di ragioni, le proposte più coerenti che siano finalizzate alla stabilità dell'esecutivo *devono* riconfigurare il circuito di fiducia, rompendo il quale si apre il problema della legittimazione (della fonte) del potere costituzionale di riferimento. In questo senso, il problema della stabilità si risolve in un problema di (nuova e diversa) legittimazione del governo e del parlamento, essenzialmente per fare in modo che il primo non dipenda dal secondo, anzi, nella prospettiva di rendere il secondo "controllabile" quanto al procedimento legislativo, ferme restando le funzioni di controllo, che, però a questo punto possono farsi consistere in una pletora di istituti tutti connotati dall'impossibilità di incidere sull'indirizzo di governo.

Così, formule sintetiche come quelle utilizzate per dar nome a nuovi assetti istituzionali connotati da "governi forti e da parlamenti forti", entro l'ottica di una "democrazia decidente", contengono un potenziale di ambivalenza che la nozione di "forma di governo neoparlamentare" non concorre a sciogliere in termini espliciti.

Risalendo dalla stabilità alla legittimazione, si giunge al problema del potere-fonte e quindi al modo in cui si concepisce la sovranità popolare, che viene indicata a fondamento della legittimazione di tutti gli organi costituzionali. La quale sovranità popolare consiste nel potere unitario che il popolo esercita per mezzo di organi e leggi, in relazione a fini costituzionalmente posti; e dalla unitarietà del potere-fonte potrebbe rilevarsi il limite della legittimazione di poteri funzionalmente differenziati e posti in un equilibrio derivante dalla contrapposizione prodotta dalla reciproca indipendenza o irriducibilità.

Alla luce della sequenza proposta, appare meglio comprensibile il contenuto politico di proposte organizzative finalizzate ad assegnare al Governo e per esso al suo vertice il potere di scioglimento del parlamento in caso di "disallineamento" di indirizzi politici generali; o, all'opposto, l'introduzione dello strumento della sfiducia costruttiva, che, a ben vedere, ferma la centralità del parlamento, ha sostanzialmente operato in tutte le crisi extraparlamentari della c.d. prima repubblica, essendone derivabili i medesimi esiti, pur in presenza di una sequenza non costituzionalmente predefinita: se il parlamento è l'organo da cui dipende la formazione del governo, nel momento della sfiducia o del venir meno della maggioranza, spetterà pur sempre al parlamento esprimere una nuova o identica maggioranza politica, convergente su una nuova

compagine di governo, salvo il potere di scioglimento, che il Presidente non può attivare arbitrariamente, ma solo in presenza del rischio di blocco del sistema.

Questo per significare che le varianti neoparlamentari convergono nel segnare una cesura con la forma parlamentare costituzionalmente disegnata, come prodotto di una analisi giuridica orientata da ideologie preordinate a fare degli esecutivi la chiave del funzionamento dei sistemi istituzionali, ottenendo una certa semplificazione decisionale al livello "strutturale", in forma "garantita" e non più in forma contingente, dipendente dalla variabili congiunture politiche. Ma con ciò risulta travolta ogni istanza rappresentativa a base del consenso delle decisioni pubbliche da assumere.

6. Assonanze (molte) e dissonanze (poche) con una storia nota: forme neoparlamentari e forme di governo precostituzionali

A quasi settanta anni dalla sua elaborazione, per quelle differenze mai sufficientemente valorizzate rispetto quelle liberal-democratiche o socialdemocratiche, (compresa quella waimariana) la Costituzione democratico-sociale attesta una originalità che è in procinto di essere spazzata via definitivamente e che consiste ancora oggi nell'aver disegnato rapporti "istituzionali" - organizzazione dello stato e dei rapporti politici-economici-sociali che la seconda parte rende inscindibili - "strumentali" rispetto ai rapporti "sociali" e funzionali alla loro trasformazione, a cui puntano i Principi fondamentali, che quindi vengono incisi e vanificati se si "tocca" la "seconda parte".

Investita dalla modifica della "Seconda Parte", teorizzata (dalla sinistra) come separabile dalla Prima e con l'idea di incidere sostanzialmente anche sulla attuazione della Prima parte e trascinati a ciò non dalla fine delle ideologie, ma al contrario dalla medesima ideologia del primato del 'mercato' sulla 'democrazia', si è giunti al referendum costituzionale del 25 giugno 2006: quando, nell'inconsapevolezza di massa - consolidatasi in 30 anni di elaborazioni revisioniste del "governo parlamentare" imperniato sulla "centralità" del parlamento -, si è pur tuttavia respinto lo snaturamento di tutto l'ordinamento della repubblica della seconda parte della Costituzione.

Intorno alla vicenda della riforma e dell'esito del referendum (2004 – 2006) si consuma una ipocrisia politicistica in ragione della quale lo schieramento politico che contrasta l'approvazione referendaria afferma di collocarsi su questa posizione per difendere la "prima parte" della C., per sottolineare, contestualmente, come vi sia disponibilità ad una delle possibili varianti nell'assetto della forma di governo che la scienza comparatistica e l'ingegneria istituzionale sono in grado di offrire, nelle oscillazioni che dal premierato (inglese), corrono al presidenzialismo (USA), al semipresidenzialismo (francese), sino alla più recente di tali formulazioni espressive dell'eversione sostanziale dei principi del "governo parlamentare", che è rappresentata dal modello cui da tempo si rifanno le socialdemocrazie: il Cancellierato di Bonn, imperniato sul principio di "governabilità", come riflesso del kanzerler-prinzip, erede – a sua volta – del fuhrer-prinzip e dell'autoritarismo tedesco, da Bismark al presidenzialismo di Waimar.

Queste formulazioni appaiono tutte caratterizzate dalla relativa debolezza istituzionale del rapporto di fiducia in relazione al tipo di rappresentanza, alla qualità della legittimazione democratica e alle attribuzioni degli organi di vertice, per essere accomunate nell'ambito di un contenitore concettuale come quello della forma neo-parlamentare, che meglio dovrebbe qualificarsi come neo-autoritaria e, rispetto alla realtà costituzionale repubblicana, rappresentano una soluzione radicale al problema rappresentato dal modo in cui l'organizzazione del potere si articola in relazione alla questione sociale, con un manifesto abbandono della storia antifascista e democratica, sulla scia della critica delle ideologie che hanno dominato il '900, nel segno della ideologia della costituzione democratica

e dalla forma del governo parlamentare, fondata sui partiti di massa, e capace di coniugare ai principi di emancipazione il superamento della tradizionale separazione liberale dei poteri politici ed economici.

Questa sequenza ricostruttiva consente di rendere visibili i segni di una strategia "revisionista" idonea a concorrere all'approntamento delle condizioni culturali ed istituzionali suscettibili di portare alle estreme conseguenze antidemocratiche quella concezione di modernizzazione, che a suo tempo concorse ad instaurare il fascismo, caratterizzantesi come regime del "capo del governo" (col corollario della "costituzionalizzazione" del principio della "sussidiarietà dello stato" - positivizzata nella "Carta del Lavoro", 1927 -, in relazione all'iniziativa economica privata, con ciò potendosi cogliere un altro degli elementi che carsicamente corrono lungo l'arco della vita del paese per riemergere addirittura peggiorato nel 2001 col pseudo-federalismo, che ha dato ruolo preferenziale alle imprese anche nelle funzioni pubbliche e di stato sociale e non solo per la produzione di beni), imperniato sulla *primazia del premier* sul governo e del governo sul Parlamento²⁶⁰.

Va rilevato come i vari progetti di riforma (tra tutti, quello del 2004-06) contengano – in misura variabile - elementi rilevanti sotto il profilo della stabilità del premier e del governo, fondamentalmente tratti dal contesto della Bicamerale d'Alema, ragion per cui appare in tutta la sua reale portata l'osservazione per cui l'exasperazione della "protezione" del premier si estende al vero *vulnus* della Costituzione a cui mirano tutti quelli che vogliono elevare il *capo del governo* a *premier*, consistente nel riconfigurare il rapporto tra parlamento e governo non solo sulla base della reciproca indipendenza funzionale, mediante l'impiego dell'astratto principio della separazione dei poteri come chiave di una equilibrata democrazia (liberale, non sociale), per assestare un colpo all'unità della sovranità popolare organizzata nei partiti (di massa) in parlamento; ma di andare oltre e puntare a rendere il Parlamento subalterno al governo, con un potere monocratico personale posto al di sopra di entrambi, alla stregua di quanto configurato nell'ordinamento a base statutaria, secondo cui dal Re dipende il governo e da questo il Parlamento.

L'obiettivo costante di conseguire il primato dell'esecutivo e, al suo interno, la sovraordinazione del capo del governo, contiene, in questo senso, il principio antitetico alla forma di governo fondata sulla "centralità del Parlamento", e rappresenta la chiave per leggere la qualità di uno *snaturamento costituzionale*, che, sotto l'egida della modernizzazione, consegua il risultato di allineare l'esperienza italiana alle esperienze britannica e nordamericana, facendo ricorso a ben note "tecniche" di "ingegneria istituzionale" proprie del "bipartitismo", nelle varianti offerte del *premier* e o del *presidente*, l'una a *monarchia accentrata* e l'altra a *repubblica federale accentrata*, attuando nelle forme della c.d. "democrazia classica", un più sostanziale tradizionalismo *autoritario*, consacrato dalla "stabilità di legislatura" di un esecutivo a dominanza "monocratica".

In una qualsiasi delle varianti segnalate, infatti, l'altra costante è l'esclusione istituzionale dell'opposizione dal potere di indirizzo politico, rimanendo solo titolare di un controllo-verifica a posteriori e quindi insuscettibile di incidere nel merito, utile eventualmente a predisporre l'applicazione del principio di "alternanza" al governo, nel contesto di una situazione socio-politica di "passività organizzata" di un elettorato consapevole dell'adesione delle contrapposte forze politiche ad una medesima ideologia di "stabilità economico-sociale".

In coerenza con l'obiettivo di sovraordinare il governo al parlamento si pone ogni strumento finalizzato ad assicurare la preminenza al governo nel procedimento legislativo - che il testo del 2004-06 sancisce disponendo che su richiesta del governo "sono iscritti all'ordine del giorno e votanti in tempi certi" i disegni di legge "presentati o fatti propri dal governo stesso". Governo

²⁶⁰ Cfr. F. PERFETTI, *Fascismo e riforme istituzionali*, Le Lettere, 2013

finanche legittimato, decorso il termine, a "*chiedere che la camera dei deputati deliberi articolo per articolo e con votazione finale sul testo proposto o fatto proprio dal governo*": soluzione che riecheggia in un pur diverso contesto, il tipo di dominio antiparlamentare sancito nella legge fascista del 1925, con cui il "primo ministro" diveniva "capo del governo", per "dare preminenza all'esecutivo" nei procedimenti normativi.

In un contesto in cui è in corso la demolizione dei due pilastri della "democrazia politica, economica e sociale" assunta nel modello del 1948: sul *terreno sociale* il dispiegarsi pieno dell'autonomia sociale dei lavoratori, con un sindacato di classe rivendicativo di un nuovo assetto dell'organizzazione della produzione e delle istituzioni centrali e decentrate (regioni, province, comuni), di classe, avendo assunto la *concertazione* come metodo partecipativo delle forze rappresentative di capitale e lavoro nei rapporti; e, sul *terreno politico*, abbandonando un'autonomia del parlamento dal governo, come portato di un pluralismo imperniato sul sistema elettorale proporzionale (che nel 1993 risultava applicato a tutti i tipi di elezione, escluse quelle riguardanti i piccoli comuni), dato che la estensione dell'uso del proporzionale come principio generale dell'ordinamento si innestava sull'ordine del giorno votato all'Assemblea Costituente, per ovviare al fatto che il sistema proporzionale è stato formalmente assunto solo nell'art. 39 concernente il pluralismo sindacale; da queste due demolizioni passa la spinta per una *ultraverticalizzazione* del regime politico e istituzionale, che dalla elevazione del capo del governo a *premier* e quindi del *governo sopra il parlamento*, porta alla *dittatura monocratica* del premier e alla sopraffazione del governo sul Parlamento, in combinazione col superamento del "bicameralismo perfetto" che, in realtà, con due camere uguali, è un "monocameralismo imperfetto", genialmente introdotto nel '48 per superare le resistenze di chi voleva un bicameralismo diseguale, proprio della tradizione soprattutto monarchica, di un parlamentarismo classista imperniato su una Camera elettiva e su una camera a composizione mista e di secondo grado per dare diverse forme alla rappresentanza e quindi una diversa incidenza alle forze sociali creando una assemblea di notabili e una burocratizzazione che come il senato di secondo grado degli USA, limiti e faccia da contrappeso della sovranità popolare e della sua rappresentanza spezzando in due la loro unitarietà.

Si è affacciata ripetutamente l'opzione di affidare l'elaborazione di proposte di riforma, secondo questi contenuti, ad una "commissione" come quella da ultimo insediata sulla base di uno schema già proposto da Violante nel quadro di una reciproca legittimazione destra/sinistra, in nome di una "democrazia decidente" di craxiana memoria, che finalmente, ci "liberi dall'antico idolo del Parlamento legislatore onnipotente"²⁶¹.

E infatti, la proposta originaria consiste nella formazione di una "commissione" composta di parlamentari e alte personalità non parlamentari di eminenti competenze (equivalenti a quelle definite nel ventennio "persone di chiara fama"), che abbia il potere di decidere lei le "riforme", relegando il Parlamento al ruolo di ratifica, senza possibilità di alcuna modifica ma solo di prendere o lasciare in blocco: quindi fuori e anzi contro le procedure di revisione costituzionale previste dal 138.

Una "Commissione" per la quale non mancano precedenti interessanti, e che, *mutatis mutandis*, si può far risalire sino ad una commissione del 1923, composta da parlamentari e studiosi e non a caso detta dei *Soloni*, che predisposero il colpo di stato del 1925, "*con proposte idonee*" a sancire il dominio antiparlamentare per "*dare preminenza all'esecutivo, in cui tutta la vita dello stato si riassume*" in un numero limitato di persone al governo "*costituenti una unità organica*": sul presupposto che le assemblee politiche non devono partecipare al potere esecutivo "*ne concorrere*

²⁶¹ Violante, Lettera ai giovani sulla Costituzione, 2006

con esso", perché il potere politico "*non può che venire dall'alto*" in quanto "*dal popolo*" e quindi dalle assemblee politiche, "*non possono venire che freni, limiti e controlli*".

In questa ottica, è possibile allineare il percorso snodatosi sin dal 1983, quando, con successive *Commissioni bicamerali*, si è avviato un processo di cosiddette "*riforme istituzionali*" che, producendo *effetti a catena*, imperniati sulla delegittimazione del pluralismo (maggioritario contro proporzionale) – in parallelo alla neutralizzazione della lotta operaia e degli altri lavoratori (stravolgimento del diritto di sciopero e dell'autonomia sindacale) –, hanno poco per volta reso la sinistra cattolica, socialista ed ex-comunista, ostaggio delle forze di destra costantemente interessate, con varie ma convergenti motivazioni, a fare saltare il *patto costituzionale del 1944-48*, pur di superare "l'anomalia italiana", non attraverso un passaggio meccanico e semplicistico ai modelli autoritari dell'800 e primo 900, ma attraverso una cosiddetta "modernizzazione" razionalizzatrice, volta a conformare, per ragioni ideologiche condivise dagli opposti schieramenti politici, il *modello* italiano ai *modelli* angloamericani. Modelli nei quali l'autoritarismo vede coniugare stato e mercato, vertici governativi e vertici aziendali, scoprendo solo in tale contesto la funzionalità del "federalismo", per l'ambigua contraffazione del proclamato "avvicinamento" delle istituzioni locali al cittadino – tramite il c.d. "decentramento" – per articolare in termini di già diffuso "presidenzialismo" regionale, la classe dirigente in una pluralità di centri di *governo dall'alto*, subalterni a loro volta al rilegittimato "centro" nella nuova forma dello "*stato federale*", dotato in esclusiva delle funzioni più incisivamente tipiche dello stato accentratore di ottocentesca memoria, grazie agli attributi impostigli dal capitalismo finanziario transnazionale e nazionale.

7. La posta in gioco

In definitiva, l'antitesi di fondo non è tra le posizioni del centrodestra e del centrosinistra, ma tra il modello di democrazia sociale della Costituzione in cui la forma di "governo parlamentare" fondata sui partiti di massa ha portato a cambiare la vita e il modo di pensare e di partecipare attivamente alla politica di milioni di lavoratori e cittadini, da un lato; e, dall'altro, la linea di attacco organico alla seconda parte della Costituzione, partita da sinistra in nome della ideologia (Trilateral del 75) secondo la quale si devono precisare i limiti di agibilità delle democrazie, definendone i limiti di governabilità per meglio tutelare la democrazia dagli eccessi della rappresentanza, senza mettere in discussione i principi e i valori della stessa (che nella nostra sono la prima parte della Costituzione), purché non si pretenda di metterli in pratica e di attuarli con coerenti e da essi inscindibili forme di organizzazione dello stato e dei rapporti politico-economico-sociali (come nella nostra sono nella seconda parte della Costituzione).

La metà degli anni settanta non è una scelta temporale arbitraria, poiché essa segna il limite di espansione della democrazia sociale giunta al massimo di democrazia compatibile con questo sistema sociale, per cui prioritario diventa renderlo "governabile".

In altri termini, tale crescita aveva prodotto una libertà avanzata del corpo sociale espressa in un pluralismo politico e sociale – da altri qualificata come frantumazione – e una conseguente capacità di insorgenza e mobilitazione sociale e politica, che rende difficile a qualsiasi manovratore di destra o di sinistra – abituati a concepire il potere come ripartizione di funzioni tra chi comanda e chi ubbidisce senza interferire - l'esercizio di una politica ridotta e concepita come "governabilità".

Come mai la governabilità si afferma dopo il 1975? Perché "governabilità" è *problema della conservazione* di qualunque regime, ognuno con le sue specifiche esigenze di "governabilità", declinabile in termini di "stabilità e rapidità delle decisioni" - parametrize sulla lunghezza d'onda delle decisioni economiche di un'economia di mercato - che è il punto teorico di omologazione di

tutte le forme storiche di organizzazione del potere: da quella liberale a quella fascista, a quella socialdemocratica a quella di democrazia formale. Si che ogni regime ha avuto ed ha le sue esigenze di governabilità, che ognuno risolve a suo modo, in Cile con Pinochet, in Polonia con Jaruzelski, come in Cina con le stesse forme dispotiche nel "socialismo" ed ora nel "capitalismo".

Si può affermare che vi sia chiara consapevolezza di entrambi i poli, che non si deve andare ad uno scontro frontale, perché una forma di governo di tipo "autoritario", imperniato sul *premierato* piuttosto che sul "governo del primo ministro" o in una delle possibili varianti, è la condizione operativa di una comune strategia di consolidamento del capitalismo e della classe dominante.

Un tale abbandono dell'ideologia democratica della Costituzione - canonizzato non a caso nel 1992 (alle soglie dei lavori delle Commissioni "bicamerali" De Mita-Jotti e D'Alema, auspicato dallo stesso Scalfaro nel '92, nel discorso di insediamento come capo dello stato) è stata elaborata da chi come Zagrebelsky, costituzionalista di ascendenza socialista, ha formulato un'operazione ideologica con la sovrapposizione arbitraria dei principi propri del processo di europeizzazione, fondato sul primato del mercato, ai principi di una costituzione democratica nazionale, conseguendo l'esito di svilire gli istituti di "controllo sociale" della nostra Costituzione, in funzione di una logica di mera "coesistenza e compromesso" con la tradizionale immunità dei poteri economici: teorizzando una c.d. "convivenza mite" del tutto contrastante nei fatti con quella che è la atavica pretesa, come tale affatto mite ma "dura", della formazione sociale del capitalismo a imporsi, avvalendosi di istituzioni politiche "strumentali" alle sue aspirazioni al dominio permanente e incontrollabile, come tale contrastante con l'ideologia della Costituzione democratica.

Vi è poi un'altra dimensione analitica che non può essere trascurata e che attiene al ruolo svolto dagli specialisti nella edificazione dell'ideologia giuridica della costituzione e che si può in qualche modo impostare a partire dal dato per il quale la costituzione vigente non è il prodotto di un progetto elaborato da un tecnico che abbia precostituito un testo giuridico su cui l'Assemblea ha discusso: la Costituzione italiana nasce proprio in Assemblea e viene scritta dando forma giuridica a quelle che erano le domande e le aspirazioni popolari uscite provate e rese consapevoli da un secolo di monarchia/liberale, 20 anni di fascismo, due guerre mondiali e dalla Resistenza popolare e guerra di Liberazione, dando forma giuridica, dunque, alle forme dei rapporti sociali come modificatisi nel processo storico che va dal 1848 in poi, e non certo per corrispondere alle forme giuridiche di quella che è una vera e propria ideologia giuridica, conservatrice e finanche reazionaria della borghesia liberale che dal 700 fino alla c.d. Costituzione Europea" tende appunto a conservare il sistema dei rapporti politici, economici e sociali esistenti e a riprodurre forme istituzionali sempre uguali a se stessa e tra loro eguali, fondate sul dominio dall'alto e del governo sul parlamento e sulla società.

In questo è il cuore del "*caso italiano*" di una nuova democrazia, avanzata, derivata da una *Costituzione democratico-sociale* (perché segnata dalle aspirazioni sociali e politiche delle masse e qualificate nel confronto pluralistico tra teorie politico-sociali e nel dibattito nell'Assemblea costituente per dare a queste una forma giuridica) che è stata elaborata dando una coerente collocazione scientifica alla categoria concettuale delle giuridicità²⁶².

²⁶² Va ricordato come in Gramsci "*la filosofia di un'epoca storica non è altro che la storia di quella stessa epoca*" (Q10 § 17) e che "*anche la scienza è una categoria storica, è un movimento in continuo sviluppo*" (Q 11 § 17) - quindi anche la scienza giuridica - "*presentandosi come una superstruttura, una ideologia in quanto concretamente è scienza l'unione del fatto oggettivo con un'ipotesi o un sistema di ipotesi che superano il mero fatto obiettivo*" (Q 11 § 38). Ne viene che solo storicizzando il contenuto delle forme assunte nel tempo dal *diritto* e dallo *stato*, si rende possibile cogliere il nesso tra le scienze sociali e quindi la natura storicamente mutevole della forma del diritto e dello stato che viceversa <<l'ideologia giuridica dei giuristi cristallizzano e fermano alle loro origini settecentesche: come fanno anche i giuristi cosiddetti democratici che rifacendosi alla ideologia giuridica sono di per se stessi conservatori, in contraddizione con i valori democratico-sociali della democrazia progressiva e di una concezione antifascista della sovranità popolare, propri della nostra costituzione che perciò non sanno interpretare né valorizzare se non come da difendere in alcune sue parti ma da ritoccare e manomettere come dicono e come non deve essere fatto neppure dalle

Ed è per porre riparo (col contributo decisivo della scienza giuridica e dei giuristi rifacentesi alla sua ideologia) allo *scandalo del "caso italiano"* che si muovono forze occulte e palesi nazionali e internazionali fin dal 1975, quando e proprio "perchè i comunisti stanno vincendo con la democrazia", vengono formulate proposte di "riforme istituzionali", anche "da sinistra", certo non dicendo che sono contro i valori della democrazia (non lo fa neppure il Piano Gelli-P2 che si proclama "Piano di Rinascita democratica", appunto), ed anzi "in nome della democrazia" si proclamano *i limiti di governabilità del sistema democratico*, dicendo che per difenderlo bisogna limitarlo da quelli che chiamano gli *eccessi della democrazia* (che per sua natura se è reale è sempre "eccessiva").

8. Il concetto di costituzione e la sua rilevanza per la forma di governo

La Costituzione è il principale fatto politico, non un fatto giuridico. Questo va ricordato anche perché tutte le *particelle e sottoparticelle* del centrosinistra hanno colpevolmente taciuto il carattere di classe della alternativa assunta dalla Costituzione, nata non già discutendo, come altre, il testo di uno o più giuristi ma scritta *parola per parola nell'Assemblea politica Costituente in un confronto dialettico e dibattito pluralistico tra le tesi e le teorie politiche delle della sinistra sociale e politica sia di ascendenza marxista che di ascendenza cattolico-sociale*, dando forma giuridica ai rapporti sociali come modificatisi nel processo storico che va dal 1848 in poi, nella prospettiva di una loro trasformazione, facendo uso "alternativo" del diritto, rompendo col giuridicismo e dando scientificità alla categoria della giuridicità in quanto storicamente determinata.

Così, a fronte della domanda semplice e diretta di quale sia il centro motore del sistema democratico (comanda il governo o il Parlamento? Il potere esecutivo e legislativo si unifica in una sola persona, come in Carl Schmitt e per il fascismo?) la risposta va cercata nel dato per cui la nostra Costituzione è imperniata sul *coordinamento dei poteri*, non sulla c.d. *separazione dei poteri* - assegnata a caratterizzare lo stato liberale c.d. "di diritto" - che è stata spazzata via dalla "centralità" del Parlamento che – con le riforme attualmente proposte - si vuole riportare a fare da mero controllore del governo, con un astratto e presunto c.d. bilanciamento dei poteri o "checks and balances".

D'altra parte, va ricordato come sulla falsariga della cultura costituzionalistica di matrice liberale, per la quale le funzioni dello stato sarebbero "solo tre", la legislativa, l'amministrativa e la giudiziaria, la cultura giuridica del ventennio elabora *"la principale, la primigenia e la fondamentale, la 'funzione di governo', ossia la determinazione dell'indirizzo politico"*, che peraltro come nell'antiparlamentare regime fascista, avrebbe tale carattere *"anche nel regime parlamentare"*. La "creazione" prodotta da Sergio Panunzio, poi "generalizzata" dalla cultura giuridica di ispirazione mortatiana (al pari di quella della costituzione "materiale") realizza la negazione dell'autonomia del Parlamento, mettendo così in evidenza i limiti di una cultura giuridica così acritica da essere corriva a quel che l'organizzazione del potere vigente impone volta a volta, e, nel caso, con riguardo alla legittimazione politico-culturale del regime fascista come regime "totalitario" imperniato sulla "gerarchizzazione" dei rapporti di classe e dei rapporti istituzionali, nelle forme dello *stato-partito unico*, garantito dal dominio del "capo del governo", e perciò del *potere esecutivo* sul potere legislativo, cioè del governo sul parlamento, che si ritiene debba valere

loro mani di pseudo giuristi democratici. Del resto basti vedere gli Elia, i Bassanini ecc. che in tempi diversi si sono sempre posti contro la Costituzione, addirittura come Elia rivendicando il merito storico della Legge Truffa da cui invece partì il rilancio della Costituzione, per il contraccollo della sconfitta dei conservatori e di quelli che volevano riformare la Costituzione in senso maggioritario, dando il premio di maggioranza come nel 1923 e poi nel 1993 col quale da sinistra e con Ciampi si fece quella che è stata una prima e vera e propria controriforma maggioritaria della Costituzione>>>, così RUGGERI, *Leghe*, cit..

anche per lo stato pluripartito di tipo democratico e non di autoritarismo liberale su cui si innestò per l'appunto il fascismo come regime del "capo del governo".

Gramsci – stigmatizzando l'operazione di Panunzio con la denuncia che egli in realtà ragionava "*per figurini, cioè formalisticamente, peggio dei vecchi costituzionalisti*" – ha spiegato in termini che rimangono una *pietra angolare* per una scienza giuridica critica, come fosse inaccettabile soprattutto la conseguenza di un ragionamento definito subito come "*superficiale*" e volto a concludere che *l'indirizzo politico* va inteso come una funzione "*rispetto alla quale la stessa legislazione si comporta come un esecutivo*". Il carattere evidentemente apodittico di una tale affermazione non è valso a impedirne la costante ripetizione mantrica, all'indomani dell'entrata in vigore della costituzione democratica e antifascista, per essere storicamente rovesciata nel breve tornante del periodo '68-'75, durante il quale si è tentato con qualche successo di far operare i principi del nuovo *governo parlamentare* come *forma propria dello stato di democrazia sociale*, tra i quali primeggia, appunto, il principio della "centralità del parlamento", bollato come "assemblearismo" dai "figurini liberali" e dai "Panunzio" degli anni 80-90-2000, cultori del dominio governativista e antiparlamentare proprio dell'autoritarismo liberale e del totalitarismo fascista²⁶³.

Premettere, dunque, che il fascismo non è stato solo manganello e olio di ricino, è importante per definire l'antifascismo e la democrazia come ben altro della sola eliminazione dell'arbitrio e della violenza e del solo voto. L'antifascismo, come in senso opposto il fascismo, riguarda la tipologia dell'organizzazione del potere, la forma di governo e la forma di stato, quindi il tipo di dialettica sociale e politica che anima una società storicamente determinata. Dialettica che per antifascismo, non può essere simile a quella che precedette il fascismo che lasciò in vigore lo Statuto Albertino "otriato", concesso dal sovrano, perché introduceva le forme di governo e di uno stato definito "monoclasse" (Giannini) e di cui il fascismo si avvalse.

Ciò consente di chiarire il nesso di continuità tra l'autoritarismo e il totalitarismo, che Gramsci identifica nel veicolo del "*potere di indirizzo del governo sul parlamento*", cogliendo anche l'apparentemente sottile, ma, in verità, macroscopica differenza tra "stato liberale" e "stato democratico", in cui invece della libertà d'impresa e del "liberalismo" può iniziare un'era di "libertà organica"²⁶⁴.

In questo senso, giova ricordare come in un quadro storico contrassegnato dalla fine del giolittismo e del suo "sinistrismo", e dopo una "sinistra" del maggioritario e parlamentarista, liberale e liberista di cui era parte integrante la "sinistra radicale", si apre una transizione articolabile in tre fasi, lungo le quali si svolge l'avvento del fascismo al potere – movimento, partito, regime –, aperto non già dalla retorica della "marcia su Roma", ma, in un primo momento, dalla adozione della legge elettorale maggioritaria del 1923, cui segue l'insediamento della Commissione presieduta da Giovanni Gentile, detta anche dei "Soloni", che dal 23 al 25 prepara e porta all'introduzione del

²⁶³ I rilievi di Gramsci si compendiano in due pagine concentrate ed estremamente efficaci che, nell'ormai sterminato florilegio gramscista, non hanno il peso che meriterebbero per quella teoria politica sul partito che è in definitiva il cuore della teoria marxista dello stato e della teorizzazione complessiva di Gramsci (Q 15, pagg.1807-9).

²⁶⁴ Cfr. Q 6 e Q 26. I motivi veri della nascita e la ragione dell'ascesa del fascismo, è che aveva capito – meglio di tanti oggi – che la società è di massa ed è divisa in classi, rispetto a cui il "corporativismo" o "consociativismo" è il suo scopo, per dare una risposta simile ma opposta a quella del "consigliarismo" o "sovietismo". Consociativismo tra padroni e operai e concertazione tra impresa, sindacati e governo che, in nome del superiore interesse della nazione (oggi detto della produttività), sono la ragione del fascismo e della sua ascesa, per controllare la classe operaia e la politica del rapporto tra stato ed economia nelle nuove forme dell'intervento pubblico.

"premierato" e al "colpo di stato", e, infine, consente al "movimento" di insediarsi al governo come primo partito organizzato e di massa della borghesia, sino al compimento di un "colpo di stato", nel porsi come regime "del premier" capo "del governo" (introducendo il "premierato"), in parallelo alla rivendicazione del carattere nazionale dell'iniziativa economica privata, col corollario dell'introduzione della sussidiarietà dello stato rispetto alle imprese private (Carta del lavoro, 1927) (ma solo per le attività economiche e non anche per i servizi come vuole la sussidiarietà introdotta dal centrosinistra nel 2001 (Titolo V della C.).

Senza il ricorso tali dati apparirebbe incomprensibile la irriducibilità della strategia della *democrazia sociale e politica* del *partito nuovo* come *partito di massa* impegnato nello sviluppo di una democrazia progressiva imperniata sulla "*costituzione programmatica della Repubblica dei lavoratori*", democratica in quanto pluralista, parlamentare in quanto dotata di un parlamento volto a concretare i contenuti dell'azione di trasformazione economica e sociale necessaria a consolidare la formazione di una nuova classe dirigente antifascista, unita nel perseguire non tanto il socialismo, ma una *transizione* avviata all'adozione di strumenti di programmazione economica democratica e di istituti controllo sociale sulla produzione e sulle imprese nell'interesse della collettività, di cui è un perno l'art. 41 della Costituzione che contiene le norme di programmazione economica e di controllo sociale delle imprese²⁶⁵.

9. Dove si annida il rischio di involuzione autoritaria

Come che sia e al di là dell'intenzione delle forze politiche e della consapevolezza degli elettori, appare assolutamente chiaro il rischio storico attuale: vi sono tutte le condizioni per la fine della democrazia, senza che, peraltro, sia necessario camuffare il rischio come una opportunità.

Con l'idea di esemplificare in un quadro sintetico le condizioni favorevoli ad un mutamento autoritario di regime, un recente contributo²⁶⁶ individua alcune leve da impiegare in luogo dell'uso più tradizionale della forza militare ("almeno nella fase iniziale"), che avrebbe l'inconveniente di rendere esplicita "la violazione dei principi democratici" con la conseguenza di non essere "economicamente conveniente", nella misura in cui il dato paese "verrebbe esclusa dal capitalismo globalizzato".

L'opzione esplicitamente individuata come ottimale è quella di puntare «sulle riforme costituzionali e sui referendum», al fine di ottenere l'esito di una gerarchizzazione nell'organizzazione del potere nella forma di «un leader autocratico che, mantenendo le apparenze democratiche, conserva il potere a tempo indefinito e fa quello che vuole».

Di rilievo appaiono le precondizioni perché l'operazione abbia una possibilità fondata di successo, soprattutto con riferimento ad una consistente disuguaglianza sociale, accompagnata dalla percezione di "ingiustizia giuridica diffusa", in presenza di "partiti politici molto screditati", in riflesso di una corruzione sociale generalizzata, che ha consentito il sedimentarsi di un sentimento di disillusione nei confronti della democrazia. Accanto a queste dimensioni "sociali", se ne individuano alcune di tipo "istituzionale", con riferimento a "parlamento, magistratura e forze armate lasciate "marinare a lungo" così da "ammorbidirle"", mentre sul piano della "comunicazione appare condizione favorevole la concentrazione del controllo dei mass media in un unico centro di interesse, organico a quello di cui si prospetta l'avvento al potere, a fronte di "un'opinione pubblica

²⁶⁵ Questa "lacuna" concorre a spiegare come mai ci si attesti – a sinistra - in un difensivismo impotente e perdente del c.d. "stato sociale" e dei diritti, l'uno e gli altri ottenibili né difendibili in assenza di un controllo sociale dei poteri d'impresa previsti dall'art. 41 e successivi.

²⁶⁶ MOISES NAIM, direttore della rivista Foreign Policy, *Sole 24 Ore* del 28 luglio 2013, articolo dal titolo "*Così ti cucino un colpo di Stato*".

distratta e anestetizzata”, e, per la parte più consapevole, bersaglio di “squadacce al soldo della causa pronte a spaccare il cranio agli ultimi rimasti che non si ravvedono”.

A tenere insieme una tale miscela socialmente esplosiva entro le coordinate di una svolta autoritaria concorre la individuazione di “un nemico esterno, una concreta minaccia che rischia di distruggere la nazione, la sua coesione”. In presenza di questa miscela, una “opinione pubblica, anestetizzata ma impaurita”, non opporrà resistenza “nel cedere pieni poteri al leader autocratico che difenderà la Nazione senza mai indietreggiare”.

In sintesi: *“creare conflitto sociale a tavolino in modo aggressivo; aizzare scontri ideologici e fisici tra le diverse classi; arrivare al potere tramite elezioni "democratiche" (queste non vanno mai eliminate). Poi, con ogni mezzo, vincere sempre alle successive («Mai lasciare il potere - dice l'autore - Le elezioni non servono mica a questo»); sostituire magistrati, parlamentari e generali poco fedeli e poco inclini a sposare il progetto del presidente”*. Fatto questo, quindi, non resta che passare alle modifiche costituzionali, così da introdurre nuove norme poco comprensibili che consentano, però, al presidente di concentrare nelle proprie mani tutto il potere e che garantiscano a tempo indeterminato la sua rielezione; screditare e rendere ininfluente l'opposizione; infine lasciare che qualche organo di stampa, piccolo però e con pochi lettori o ascoltatori, critichi l'operato del governo, per dar prova che la libertà di stampa non è minacciata.

Con questo strumentario, assunte le dimensioni diacronica e sincronica nell'analisi delle questioni, è possibile rilevare, da altra angolatura, tutti i limiti e le insufficienze di una cultura giuridica che, sostenendo apologeticamente i vantaggi delle soluzioni riduzioniste (in una qualsivoglia delle versioni disponibili), mostra di non aver capitalizzato a fondo l'eredità consegnataci dal realismo giuridico di romaniana memoria, dando prova di aver più o meno consapevolmente rimosso l'esperienza autoritaria e totalitaria, il cui perno era rappresentato proprio dalla prevalenza del capo del governo e dalla ipertrofia del potere normativo del governo rispetto al parlamento.

E' ben accettabile l'obiezione per cui nessuna storia si ripete uguale a sé e secondo cui la maturità della società civile contemporanea non accetterebbe esiti autoritari senza contrastarla. Ma è argomentazione che non smentisce sino in fondo la continuità (o invarianza) della tendenza a centralizzare e concentrare un potere politico che la Costituzione vigente vuole invece diffuso, frammentato, partecipato, plurale.

Le analogie sarebbero, peraltro, numerose: sistema maggioritario a liste bloccate, senza preferenza, con premio di maggioranza; tendenziale concentrazione dei poteri esecutivi nella figura del presidente del consiglio; rafforzamento dei poteri normativi propri del governo e in rapporto al Parlamento; uso convergente di decretazione d'urgenza e fiducia in sede di conversione; uso consistente delle deleghe legislative; costante delegittimazione di tutti i poteri e le istituzioni pubbliche.

Non è questa la sede per ulteriori annotazioni in tema. Si è ritenuto soltanto di mettere in campo il tentativo di offrire un diverso angolo visuale ad un tema “classico” della scienza giuridica, per evidenziare il contenuto apodittico di alcuni filoni argomentativi e la controvertibilità di opinioni ammantate di verità.

Non è detto che sia riuscito in questa sede, ma, certo, questo appare il sentiero che si ritiene di dover seguire.